

N°423  
2EJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

“ A R A G O N ”

**LA PERSONALIDAD JURIDICA  
DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**JUAN ANTONIO VEYNA CORTEZ**

**TESIS CON  
FALLA DE CRISIS**

**1 9 9 2**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

	PAGINA
INTRODUCCION	I
I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN EL AMBITO INTERNACIONAL . . . . .	1
1. Concepto Histórico de Municipio . . . . .	1
2. El Municipio y el Derecho Romano . . . . .	7
3. Influencia del Derecho Romano en Derecho Español en la creación del Municipio. . . . .	14
4. El Municipio Español . . . . .	18
II. LA INFLUENCIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN INDIAS. . .	24
1. Traslado a las Indias del Estado y las Instituciones Españolas . . . . .	30
2. El Municipio Español en Indias y sus An- tecedentes Peninsulares . . . . .	43
3. Estructura y Funcionamiento del Municipio en el Nuevo Mundo . . . . .	56
III. EL MUNICIPIO EN MEXICO . . . . .	68
1. El Municipio en el México Independiente . . .	69
2. La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma . . . . .	76
3. La Reglamentación de la Materia Municipal en las Constituciones de los Estados (Las Prefecturas Políticas) . . . . .	79

4. La Institución Municipal en la Constitución de 1917. . . . .	101
IV. MUNICIPIO Y ESTADO EN LA MODERNIDAD. . . . .	113
1. Elementos del Municipio: . . . . .	115
1.1 La Población . . . . .	115
1.2 El Territorio . . . . .	117
1.3 La Capacidad Económica. . . . .	119
2. La Personalidad Jurídica del Municipio. . . . .	125
3. Naturaleza del Municipio . . . . .	130
3.1 Teoría Jusnaturalista del Municipio . . . . .	134
3.2 Teoría Legalista del Municipio. . . . .	136
4. Carácter Político Administrativo del Municipio . . . . .	137
5. Creación de Nuevos Municipios . . . . .	140
6. Supresión de Municipios . . . . .	143
CONCLUSIONES . . . . .	145
BIBLIOGRAFIA . . . . .	148

## INTRODUCCION

El municipio como realidad social, al igual que el Estado, se remonta en sus orígenes a las etapas más antiguas de la historia humana, la evolución de ambas instituciones en su realidad, a través del devenir histórico, no corresponde siempre a las características teóricas que en diversas épocas le han señalado los autores.

El hombre desde la antigüedad, ha tenido conciencia de la necesidad de agruparse actuando frente a la naturaleza y frente a otras especies, para su conservación; los grupos más primitivos tuvieron cierta organización y cierto principio de orden encaminados a mantener la integridad, la salud, la unidad y la permanencia del grupo.

Con el transcurso del tiempo, las relaciones humanas se vuelven más complejas y los fines políticos van haciendo que se afirmen las dos instituciones, el municipio y el Estado. Al principio, se dice que el municipio, prolongación de la familia, dió base a la organización política del Estado.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio, sin embargo, de entre ellas podemos señalar que hay dos tendencias que dominan sobre el particular. - La teoría sociológica o jus-naturalista que explica la exis--

tencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una so ciudad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; según Vareilles Sommieres, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad, derivan fundamentalmente de la necesidad de la habitación cont ínua, de la ubi cación de un núcleo primario de individuos que viven en un -- pueblo o en una ciudad, que tienen necesidades económicas, so ciales jurídicas de naturaleza similar. Entonces nace espontáneamente el municipio, y no es creado por el Estado sino so lamente reconocido en su existencia.

La Escuela Legalista, por el contrario, afirma que el municipio es una entidad creada por la Ley; es decir, que debe a és ta su personalidad y sus características.

Hay autores que señalan que esta organización se encuentra -- desde las épocas más primitivas de la humanidad, se aprecia -- en Grecia, en el Uji del Japón, en la Sippe germánica, en el Calpulli azteca. Roma dió características muy típicas al municipio, precisó muchas de las instituciones que de él surgieron. En la Edad Media encontramos los fueros imperiales o -- cartas-pueblo que otorgaba el Sacro Imperio Romano Germánico a las ciudades, la primera de ellas fue Lubeck, en el año de 835 d.C. El otorgamiento a las ciudades de atribuciones polí ticas administrativas, territoriales y militares, floreció en tre los siglos XIII y XV; en España son muy conocidos los fue

ros de León, Castilla y Barcelona; a partir de esas épocas -- los municipios, tanto europeos como posteriormente en América, han sufrido muchas transformaciones en su autonomía y en su estructura; se habla de que en la batalla de Villalar perdieron los municipios españoles su autonomía.

En México, los municipios tienen gran tradición histórica a partir del que fundó Hernán Cortés en Villa Rica de la Vera-cruz, en 1519. La legislación española sobre municipios se vino aplicando hasta épocas posteriores a la Independencia, y es el Constituyente de 1917 el que se encargó de llenar al problema de la autonomía municipal y del principio del municipio libre.

El Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse y establecer su propio orden jurídico.

Es una República representativa, democrática, federal y compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos según la teoría constitucional), según se desprende de los artículos 39 y 40 de la Constitución.

Interpretando la forma de gobierno desde un punto de vista político, estimamos que en un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias: a) la competencia o potestad federal, prevista en los artículos 39, 40, 42, y 49 al 114 de la Constitución; b) la compe-

tencia o potestad local, que se encuentra consignada en los artículos 41, 42, 45, 46, 47 y del 115 al 122, y c) la competencia o potestad municipal, consignada en el artículo 115 - del propio ordenamiento.

La organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los Estados, por ejemplo, la organización federal mexicana no es igual a la de los Estados Unidos de América ni a la de la República Federal Alemana. El Estado mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por las entidades federativas, los territorios y el Distrito Federal, y a la vez que existe la federación como Estado soberano, las entidades federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, la estructura político-administrativa fundamental es el municipio así se configuran las tres esferas de competencia; la federal, la estatal y la municipal.

Tradicionalmente, el derecho administrativo sólo ha estudiado la esfera de competencia federal y los teóricos han olvidado la local y la municipal o, a ésta última la estudian como un elemento adherido a la organización federal.

Algunos autores mexicanos consideran al municipio desde el punto de vista administrativo como descentralizado; así, por ejemplo, el doctor Don Gabino Fraga señala: "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada", y ubica su estudio en la descentralización adminis--

trativa entendiendo por ésta: "en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía". Según los doctrinarios el vocablo descentralizar tiene el sentido opuesto a centralizar, concentrar, deriva del griego "centro" y si se entiende que el municipio es un órgano político administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región, ya que hay características teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas, y resultaría que estas últimas (los Estados de la Federación) también serían descentralizados por región, por lo que se considera que esta clasificación debe superarse y considerar al municipio como una de las esferas previstas en la Constitución dentro del Estado Federal, según ya lo indicamos, pero que no tiene como tal, ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que "el municipio en sí constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar según veremos más adelante, cuya personalidad propia es inobjetable a la luz del artículo 115 de la Constitución Federal que fincada en los anales ocupados en la transición de México del que en adelante me ocuparé.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN EL AMBITO INTERNACIONAL

#### 1. CONCEPTO HISTORICO DEL MUNICIPIO

El diccionario de la Lengua Española, define al Municipio; se deriva del latín Municipium: "nombre específico de todas las -- ciudades que se gobiernan por sus propias leyes", presenta -- una segunda definición "al conjunto de vecinos de una población, representado por su Ayuntamiento", esta última conocida con el concepto moderno de la Institución Municipal como se -- verá en el capítulo correspondiente.

Algunos autores la definen como: "la agrupación natural de fa milias o individuos que por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familias o indi viduos". (1)

Algunas ciudades griegas del Atica, conocieron la organización Municipal de ahí que algunos autores (2) pretenden situar

---

(1) Esquivel Obregón, T., *Influencia de España y los Estados Unidos en México*; pág. 195.

(2) Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*; México 1955.

el nacimiento de dicha figura en esas ciudades en las cuales no se presentó en forma definida y clara, puesto que predominaba en la "Polis", el sentido de la ciudad Estado.

El elemento que determina al individuo a congregarse, es la misma naturaleza del hombre que la que genera la unión; no el estado de naturaleza como sostiene Rousseau o el hombre enemigo del hombre, como dice Hobbes. Es el hombre, ser sociable "animal político", como sostiene Aristóteles, que sienta la exigencia de vivir con otros hombres formando el grupo con necesidades de convivencia y necesidades de permanencia y pertenencia de un medio adecuado para satisfacer sus necesidades y un trato digno y humano, lo que obliga a ese conglomerado a mantener una organización estable.

El origen es propiamente romano por que bajo el imperio se establecieron dos formas o más bien, dos tratamientos distintos para las ciudades que le eran circunvecinas, bien sometiendo-las por medio de la conquista, en cuyo caso pasaban a la categoría de "municipia coerita", o sea ciudades estipendiarias, o bien, adhiriéndolas mediante un pacto por el cual quedaban en la categoría de ciudades libres y se le denominaba "Municipia Federata", con facultad de organizar su régimen interno. El régimen Municipal estaba implantado en todos los ámbitos del Imperio Romano, así como en sus colonias, es por ello que lo encontramos trasladado en la Península Ibérica, en donde -- por circunstancias especiales, alcanzó modalidades propias -- que lo vigorizaron.

La invasión de los visigodos transformó el estado de cosas, - pero ese pueblo conservó las que por su arraigo le ofrecían - ventajas". (3)

La tenaz lucha que sostuvieron los Peninsulares por la invasión de los árabes, en donde ninguno de los pueblos bárbaros imitó la grandeza de las costumbres y leyes romanas, sino por el contrario las municipalidades tuvieron la oportunidad de - fortalecerse, por los mismos acontecimientos. En esta etapa aparecen los fueros municipales y las Cartas Pueblas; los fueros eran derechos que los reyes otorgaban a los Pueblos, a -- efecto de ordenar su gobierno civil y militar contra los moros.

Martínez Marina, (4) define los fueros "Las cartas expedidas - por los reyes o señores, en virtud del privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen instituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, para asegurar con ellos un gobierno templado y justo". Las cartas eran patentes expedidas a - individuos para fundar nuevos pueblos en territorios fronterizos a los del invasor, otorgándoles por tan arraigado intento extraer diversos privilegios.

El Municipio es un elemento integrante del Estado, en virtud de que sin Estado no puede existir el Municipio. Kelsen plan

---

(3) Villegas Ayala, José, *La Organización Municipal en México*, UNAM. 1955, pág. 10.

(4) *Idem*.

tea con claridad: "Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio, es decir, el Municipio habría sido Estado". (5)

Se considera que el Municipio es parte subordinada de una comunidad más compleja, territorialmente más extensa y jurídicamente superior y este ha de participar y estar supeditado al poder del Estado.

El Municipio ha de mostrar aptitud para satisfacer las necesidades del vecindario, y así al determinar el concepto de aquél, lo funcional ha de sobresalir sobre lo natural y lo histórico, diferenciando de éste lo sociológico y lo jurídico, cabe recordar que los elementos naturales del municipio residen en las relaciones de vecindad que surgen en núcleos especialmente diferenciados y esas mismas relaciones serán compatibles con diversas fórmulas jurídicas.

Un concepto cada vez más adecuado, del municipio, como órgano eficaz de prestación de servicios, hace de las entidades de este tipo, instituciones eminentemente administrativas, pero saturadas de los principios técnicos que conducen al régimen de empresa, acabando así con la aspiración de producir con rigor los principios propios de mejorar al municipio.

---

(5) Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Barcelona, 1934. pág. 345.

"El orden Jurídico hace de los hombres que constituyen el Pueblo del Estado, sujetos de derecho y obligaciones, sin que esto signifique que los derechos del hombre deriven del Estado, sino que simplemente, es en el Estado donde esos derechos se actualizan, por decirlo así, siendo reconocidos correctamente, ejercitados y asegurados mediante instituciones jurídicas adecuadas". (6)

Solo viviendo en el "Municipio Libre", se puede apreciar la distancia entre lo abstracto y lo práctico y valorar cuan necesaria es la vida con una tendencia conciliadora que produzca la armonía y el bienestar social. La colectividad tiene un fin al que se ordena: el perfeccionamiento de sus miembros, - el medio de satisfacer las necesidades que nacen tanto del --trato como de la naturaleza individual de sus componentes, - llamándose a esto bien común.

El fin que dió origen al municipio, es la exigencia de la comunidad para satisfacer las necesidades de sus miembros, por lo que podemos decir que el mismo justifica su existencia, --por su fin propio. De ahí que lo que entendemos por bien común varíe de Municipio a Municipio y de región a región.

El Municipio como comunidad natural, para realizar el bien común debe darse sus propias normas, proveer a su ejecución y -

---

(6) Preciado Hernández, Rafael: *Apuntes de su cátedra de Filosofía del Derecho*, México, 1945. pág. 36.

juzgar sobre su aplicación. Debe tener sus propios órganos - Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esquivel Obregón afirma - "Que los que están encargados de aplicar la ley y juzgar se--gún ella, y los que la ponen en ejecución y palpan sus efec--tos, participen en su formación. La división ideológica de - los tres poderes no requiere, pues, para la garantía de los - ciudadanos, la abstención de un poder en las funciones del --otro; lo que se necesita es que el Legislativo no juzgue de - los derechos adquiridos al tiempo de legislar; que el Judi--cial no haga la ley que debe regir el futuro, al tiempo mismo de juzgar sobre hechos consumados y que el Ejecutivo no modifique las leyes al tiempo que está en funciones de hacerlas - obedecer; pero todos juntos deben ser oídos en la formación - de la ley, lo mismo que los representantes de las otras fuerzas e intereses sociales". (7)

Como comunidad natural, nacida de las necesidades de los individuos y familia; el Municipio ha pasado históricamente por diversas etapas, su origen pertenece a la prehistoria; en virtud de que siempre donde ha existido y se han congregado familias y se ha dado una organización y una autoridad, ha existido el Municipio. La palabra "Municipio" ha tenido una connotación similar: Gobierno ejercido por los miembros de una colectividad en un territorio y épocas determinadas, para la sa

---

(7) Op. Cit., pág. 26.

tatisfacción de las necesidades colectivas o realización de su bien común específico.

Es importante no confundir la organización municipal con alguna otra que resida en una localidad determinada, la característica del Municipio -como se ha tratado-, es el ejercicio democrático por parte de los mismos vecinos encaminados a realizar el fin municipal de hacer el bien común, no exclusivamente a la realización de satisfactores humanos de uno o varios tipos, sino por el contrario busca el bien común integral de las necesidades económicas, políticas, culturales, religiosas de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción y por ende dándole fuerza a la comunidad municipal y estas características lo distinguen de los demás. "Un Municipio no solo es un centro de actividades materiales, de empresas de negocios, como tampoco es el Estado una mera federación de servicios. En el Municipio hay también un espíritu dotado de conciencia y sentimientos, existe un verdadero espíritu municipal; que es el Municipio lo que el patriotismo a la nación".<sup>(8)</sup>

## 2. EL MUNICIPIO Y EL DERECHO ROMANO

A Roma se le atribuye el origen del Municipio, citándolo como antecedente del Español y del nuestro colonial, inclusive hay

---

(8) García Oviedo, Carlos; *Derecho Administrativo*, Madrid -- 1943, Tomo I, pág. 42.

autores que pretenden compararlos con los sistemas modernos - de organización municipal, buscando similitudes, tanto en los hombres como en las instituciones. La organización Romana gira en torno a la Ciudad, que puede caer un poco en confusión por comparar al Municipio con toda organización citadina. Sin embargo, los que manifiestan están de acuerdo en que el origen del Municipio se remonta al Imperio Romano, no lo relacionan directamente a éste, sino que buscan en las ciudades denominadas por el propio imperio que en última instancia es la fuente directa de la institución municipal, lo que puede ser contradictorio en virtud de que en Roma nunca existió un régimen provincial propiamente democrático.

Actualmente la palabra "Municipio" se considera multívoca, ya que lo mismo se aplica a un organismo secundario y subordinado al Estado, que a una organización Política y Social Autónoma.

No se debe olvidar que en la hegemonía de la organización política romana, coexistían diversos regímenes, nada extraño debido a que las poderosas legiones encargadas de la conquista, mantuvieron sometido a todo el mundo antiguo con la enorme diversidad de pueblos sometidos, dejando a algunos que siguieran gobernando según sus tradiciones, incorporando poco a poco o totalmente su régimen jurídico creando numerosas ciudades siguiendo el modelo de la Metrópoli.

Hay que puntualizar entre todos estos sistemas para poder enfocar correctamente lo que apropiadamente constituye el Muni-

cipio romano en virtud que a los pueblos que permitió se siguieran gobernando según el régimen jurídico anterior a la conquista, no son objeto de estudio en esta institución en la que se incluyen únicamente a todas aquellas ciudades de régimen jurídico semejante al de la Metrópoli, apreciando así la pureza e integridad de la organización municipal.

"El origen es propiamente romano, por que bajo el imperio se establecieron dos formas o más bien dos tratamientos distintos para las ciudades que le eran circunvecinas, bien sometiéndolas por medio de la conquista, en cuyo caso pasaban a la categoría de "Municipio Coerita", o sea ciudades estipendiarias, o bien, adhiriéndolas mediante un pacto por el cual quedaban en la categoría de ciudades libres y se les denominaba "Municipia Federata", con facultad de organizar su régimen interno". (9)

"El Municipio Romano tiene nacimiento y vida similar al de todas las Instituciones humanas y su desarrollo es paralelo al de los individuos, con la particularidad de que en Roma, como en la mayoría de los pueblos de la antigüedad, por mucho tiempo no concibió otras instituciones que la familia y la ciudad". (10)

---

(9) Villegas Ayala, José: *La Organización Municipal en México*: Tesis 1955, pág. 10.

(10) D'Acosta y Esquivel, Julio; *El Fuero y el Municipio*, edit. Jus, México 1948; Pág. 33.

La mayoría de los historiadores coinciden que el origen del Imperio Romano, se debe a la alianza pacífica de las tribus: Ramnenses, Titienses y Lúceres: o por la imposición violenta de alguna de ellas, lo cual no tiene mayor importancia; ya -- que el hecho es que al nacimiento de Roma concurrieron varias tribus, cada una con su organización propia, y una vez fundada quedó bajo la autoridad de un Rey.

En el momento de su fundación debió haber reflejado la organización propia de sus grupos componentes, no una creación arbitraria de un hombre o de un legislador, sino la realización de los pensamientos y acciones que tienen los individuos que los constituyen; de allí la gran importancia que tiene para comprender las instituciones jurídicas de un pueblo el conocer las costumbres y el modo de ser y actuar de sus componentes.

Después de largas luchas durante la época de la conquista, la plebe fue poco a poco adquiriendo la ciudadanía inteligentemente logrando acceso a las magistraturas y posiciones religiosas. En el año de 495 A.C., se desató una revuelta causada por la prepotencia y abuso de los Patricios hacia la condición miserable de los plebeyos, los cuales optaron por retirarse al Monte Aventino, logrando con esta presión debido a que los Patricios no querían realizar su ínfimo trabajo; una magistratura exclusivamente plebeya denominada: el tribunus plebis o defensa de la plebe para ampararse de las decisiones de los magistrados; lograron también la Ley de las Doce Ta--

blas, el derecho de epigamia, acceso a todas las magistraturas, finalmente con la publicación del procedimiento Jus Flavianum y su admisión a los colegios de los Pontífices, lograron igualarse políticamente a los Patricios.

Es así como podemos citar verdaderamente el Municipio Romano u "Organización de la ciudad de Roma", más no hay que olvidar que ni aún en esta época el Municipio era democrático en el sentido cristiano de la palabra -bien común- aunque el gobierno se presumía que se ejercía por el pueblo, el individuo seguía subordinado por completo al Estado que por medio de la religión, limitaba el ejercicio del poder popular y conservaba la supremacía en todos los órdenes.

Lo que se ha hecho clásico llamar Municipio Romano, lo constituye: la organización de la ciudad, su derecho y sus fuentes y la aplicación dada en la práctica a sus instituciones jurídicas. Roma no conoció y más acertadamente, no llevó a la práctica la teoría de la división de poderes, en su organización cuenta con numerosos magistrados y en sus facultades entre mezclados los poderes Legislativo con el Judicial y éste con el Ejecutivo.

El Derecho Romano al fin de la República, cuenta con las siguientes fuentes: la Ley de las Doce Tablas, la Ley -Decisión de los comicios por tribus-, la interpretación de los Pontífices a las anteriores leyes y el edicto de los magistrados, Jus Honorarium, o conjunto de normas a que sujetarían su ejercicio y que eran publicados al iniciarlo; esto es la ley su -

modificación y aplicación siempre provenían de una autoridad constituida "Y aunque algunos autores señalan como fuentes -- del derecho la costumbre y las respuestas de los jurisconsultos, responsa prudentium, cabe decir que más que fuerza legal, la tuvieron moral y no pasaron al derecho, sino en tanto que una autoridad, sancionándolas, hacia suyas". (11)

La mayoría de los historiadores citan que las ciudades que -- comprendían el Imperio Romano, federadas o sometidas, estaban in Imperio Populi Romani y ésta expresión quiere decir bajo - el mundo; es decir que estaban sometidas al poder de Roma, no regidas por el Derecho Romano, sino por la potestad de la metrópoli, cabe aquí hacer la siguiente consideración -si esta ban bajo el poder de mando; no derecho de mano de Roma-. Roma fue la primer ciudad del mundo que aplicó a conciencia el principio maquiavélico de divide y vencerás, por medio de este sistema mantenía a los pueblos bajo su hegemonía pero sin con ceder igual participación en la vida jurídica, lo cual servía para que los individuos desearan convertirse en ciudadanos, - para obtener así sus derechos y formar parte del pueblo de la Metrópoli. El ciudadano romano gozaba del derecho quirita-- rio, que comprendía: el Jus Connubiii, Jus Commertti, Jus Teg tamenti factio y Jus Suffragii, esto es el derecho a contraer matrimonio legítimo, el derecho de comerciar, el derecho de -

---

(11) *Ibidem.*, págs. 46-47.

instituir herederos y el derecho de intervenir en los asuntos públicos respectivamente. Al conceder estos derechos a una ciudad o a sus habitantes los facultaba para crear relaciones jurídicas con Roma.

Gran parte de la grandeza y riqueza de Roma se debe a que concedió a las demás ciudades el *commercium*, y *connubium*, convirtiéndose automáticamente en centro único distribuidor del comercio, a través del derecho *testamenti factio*, controlaba la propiedad privada y la continuidad de las familias. El *Jus Suffragil*, mantenía a los individuos interesados en la vida de la Metrópoli ya que concedía el derecho de intervenir en los asuntos públicos, de ser elegible para las magistraturas y votar en los comicios.

Como apuntaba anteriormente las ciudades entraban al imperio romano, ya sea por rendición absoluta, o por virtud de un pacto. En el primer caso entregaban al pueblo romano sus personas, bienes, templos, etc., no solo renunciaban a su gobierno municipal, sino también a lo que más amaban los antiguos como es, su religión y su derecho privado, las que entraban por medio de un pacto, si conservaban su organización Municipal la cual se encontraba inserta en la fórmula *Provinciae*-o carta de gobierno de la región.

El único modo de obtener la libertad y el goce pleno de derechos, tanto municipales como personales, era el adquirir la ciudadanía romana, en el año 89 A.C., se concedió a Italia, en el siglo primero de nuestra era, ya en pleno Imperio, a Es

paña y, finalmente en el año 212, a todo el Imperio Romano.

### 3. INFLUENCIA DEL DERECHO ROMANO EN EL DERECHO ESPAÑOL EN LA CREACION DEL MUNICIPIO

Correspondió a España asimilar la experiencia del Derecho Romano en la creación del Municipio en base a que imitó en forma brillante las Leyes y costumbres romanas. El apogeo de la Institución Municipal se extiende por toda España durante los siglos XI, XII y XIII, período en que los reyes tratan por to dos los medios reducir el poder creciente de los señores. Una vez sometida la nobleza y no existente el problema de la inva sión, con el éxito de la empresa de la Reconquista en el año de 1492, los reyes dirigen sus miradas a contener los fueros municipales, no obstante esta institución había pasado en to do su apogeo a las tierras descubiertas en el nuevo continen-  
te.

"A medida que nuevas tierras eran descubiertas y se fincaban posesiones en las islas y en el continente, se trasladaban a ellas costumbres e instituciones españolas con el fin de incor-  
porar el dominio español y a la civilización los nuevos te rritorios". (12)

Roma ejerce, individualmente desde la cumbre de su derecho co

---

(12) Villegas Ayala, José. *La Organización Municipal en México*. Tesis UNAM 1955, pág. 11.

mo lo califica Kant, "La razón escrita" una poderosa influencia sobre todos los pueblos ligados directa o indirectamente con la metrópoli. Roma en sus mejores tiempos fue una grande confederación de Municipios los que posteriormente serían el esqueleto, o armazón previa a lo que después serían las modernas naciones que antes que estuvieran organizados en Estados fueran uniones de Municipios. En España se dió el Municipio Libre, abanderado en las Libertades Humanas.

Como anotaba en el inicio de este tema, la historia del Municipio se inicia en Roma y antes de Roma dice Rowe "La identidad del Estado y el Municipio hacen que las comparaciones con las condiciones modernas de las ciudades sean más engañosas que útiles. Atenas parece haber carecido de la delicada coordinación de autoridades que caracteriza nuestro sistema moderno". (13)

Debido al verdadero régimen municipal que implantó Roma a las ciudades conquistadas se encuentran las raíces más hondas de nuestro moderno régimen municipal. Durante siglos Roma como ciudad, no es menos maravillosa, que como Imperio fue la mejor gobernada y más populosa", en sus mejores tiempos alcanzó una población aproximadamente en 1'200,000 habitantes, en la propia ciudad y en los campos próximos, y no menos de unas -- 50,000 casas. Lo que demuestra que tenía que resolver urgen-

---

(13) Posada, Adolfo. *El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna*, Madrid, 1936. pág. 36.

tes problemas indiscutiblemente municipales como eran los de construcción y de tránsito, de abastecimiento de agua y de drenaje pluvial, de salubridad, de diversiones públicas y de policia, etc." (14)

A ciertas ciudades sometidas por la conquista aunque en grado de subordinación conservaban una autonomía más o menos amplia dándoles un tratamiento de municipalidad parecido a la *Metrópoli*, otorgándolas en mayor o menor grado la ciudadanía romana y la libre organización administrativa, constituyendo los municipios en las ciudades aborígenes que asimiló Roma a su Imperio, se fundaron en todas partes ciudades de tipo romano, que se organizaron según el modelo de la misma Roma y las colonias romanas que eran fundadas por una ley.

"Tantas y tan variadas formas revistió la autonomía municipal administrativa de las comunidades del Estado Romano, en las diferentes épocas de la historia del mismo y según las diferentes localidades, que se hace imposible presentar en cuadro, en cierto modo completo de todas ellas". (15) Pero se puede afirmar que en forma general la administración y organización Municipal estuvo a cargo de la curia y del comicio o asamblea del pueblo y de funcionarios públicos municipales.

---

(14) De la Garza, Sergio Fco. *El Municipio Historia Naturaleza y Gobierno*, Edit. Jus, México, 1947. pág. 11.

(15) *Op. Cit.*, pág. 42.

La curia también llamada senado o ardo decurionum era un cuerpo político, formado por lo general con cien miembros; al comienzo o asamblea del pueblo participaban los cives municipales que elegían a los magistrados y votaban las leyes locales. Durante el Imperio se agudizó la centralización, perdiendo los municipios su autonomía política y en gran parte la Judicial, desaparecieron las asambleas de vecinos, pasando sus atribuciones a las curias, quedando reducidos a una especie de oligarquía, produciéndose en desprestigio de las funciones municipales a tal grado de tomar medidas coercitivas para obligar a los vecinos a aceptar cargos municipales.

"La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da es ésta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente". (16)

La dominación de Roma sobre España trajo consigo que se trasplantara a esta última el municipio romano, influyendo en todos sus órdenes de vida pública y privada, la mayor parte de sus ciudades quedaron organizadas como estipendiarias, muy pocas como confederadas apareciendo algunas ciudades y colonias

---

(16) Posada, Adolfo, *Op. Cit.*, pág. 43.

de fundación romana. A la caída del Imperio, España sufrió la invasión de los visigodos, más sin embargo el Municipio -- conservó la organización y administración de que gozaba en -- los últimos tiempos del imperio.

#### 4. EL MUNICIPIO ESPAÑOL

Al comenzar la institución del Municipio en España, se debe - distinguir con mucho cuidado separando las dos épocas de su - historia: la dominación romana y la hegemonía visigótica. "Al-  
gunos autores coinciden en afirmar que el Municipio europeo - en la Edad Media era una derivación del romano Visigótico".<sup>(17)</sup>  
Cabe mencionar que el Municipio hispano romano nunca gozó de una autonomía completa, las ciudades de España estuvieron su-  
jetas a diferentes regímenes jurídicos; algunas ciudades paga-  
ban un tributo a la Metrópoli por concepto de impuestos -pre-  
cial, personal, etc.- y un canon por la tierra que el munic-  
pio usaba u ocupaba, contaba con aduanas interiores para to--  
das las mercancías que producían o importaban, pero siempre -  
sujetas a la voluntad del Gobernador, las otras conservaban -  
una apariencia de autonomía municipal. Dentro de la Penínsu-  
la existían numerosas colonias romanas formadas por ciudada--  
nos reclutados en la misma Roma y que seguían fielmente la or

---

(17) De la Garza, Sergio Fco.; *Op. Cit.*, pág. 17.

ganización del Imperio.

En España así como en otras ciudades la aparición del cristianismo, con sus nuevos conceptos políticos y religiosos, subvirtió el orden del mundo antiguo al proclamar la igualdad entre los hombres, su dignidad ante el Estado, considerando la organización política como un simple medio para la satisfacción de las necesidades del individuo, destruyó también la teoría de la superioridad del Estado y dejó sin fundamento su centralización absorbente en todos los órdenes. Comenzaron de nuevo a florecer las libertades municipales en base a distintos orígenes. "En ocasiones los monarcas establecían nuevos núcleos de población, atrayendo gente a ellos, con el objeto de que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo franquicias y privilegios a sus moradores, por ser los más afectados por las luchas. Dichas franquicias y privilegios tomaron el nombre de fueros de Frontera".<sup>(18)</sup>

No sólo las ciudades fronterizas tuvieron sus fueros, si no el pueblo en general contaba con los privilegios de los mismos en base a los fueros se organizaba y ordenaba la administración municipal fijando sus relaciones con el Estado; los fueros más extensos regulaban el funcionamiento de las instituciones municipales y además constituían verdaderas codificaciones civiles, penales y procesales.

---

(18) De la Garza, Sergio Fco., *Op. Cit.*, pág. 18.

En esta organización fue básica la institución del concilium o asamblea Judicial, que era formada por hombres libres. Cuando se trataba de localidades pequeñas, la organización funcionaba como consejo abierto, pero a medida que se hacía impracticable el ejercicio directo de la democracia, se vio sustituido por el consejo cerrado o ayuntamiento integrado, por las personas electas entre ellas, lo que implicaba la aplicación de la democracia representativa, los municipios se agrupaban en las Hermandades, para coordinar sus actividades y sobre todo para la defensa de sus fueros y privilegios contra el poder del rey, tenían también representación ante las cortes, por medio de procuradores, cuya intervención fue benéfica para los municipios, en virtud de que se organizaron democráticamente.

La época de florecimiento de las libertades municipales fue muy corto, ya que con la derrota de los Comuneros de Castilla por las tropas de Carlos V, en la batalla de Villar del 23 de Abril de 1591, se inició el régimen absoluto por parte del rey, en el que Hernán Cortés conquistara para España a la Gran Tenochtitlán más sin embargo dos años después es fundado el Primer Municipio Mexicano al cual se le conoció como la Villa Rica de la Veracruz. A partir de este momento el Municipio Español sufrió una creciente centralización, la cual se consolidó con el decreto de Felipe V, que terminó con los privilegios municipales, regionales organizando el funesto régimen del uniformismo.

Los constituyentes de Cádiz de 1812, incluyeron al Municipio común una institución subordinada, durante este año y el Proyecto de Mavra de 1907, se puede considerar como el primer intento serio de reformar a fondo el régimen municipal español a base de varios sucesos de inmuebles, leyes municipales y -- disposiciones constitucionales ligados al momento político dominante de la época; Posada afirma "no se ha inspirado en ningún momento en los principios del Seltgovernment" y "se ha producido como régimen centralizado, jerarquizado, con predominio del elemento burocrático". (19)

En 1907 se inicia en España un movimiento poderoso de reformas municipales inspiradas en las siguientes tendencias: consagración de la diversidad de núcleos municipales, consagración y fomento de las uniones de Municipios, liberación de la vida municipal, modificación de los métodos administrativos de los Municipios, reconocimiento municipal del valor y del influjo real de los elementos sociales, que con los vecinos integran el Municipio, reordenación de las instituciones municipales, reconocimiento político de las regiones que integran geográfica, histórica y económicamente a España.

"De extraordinaria importancia resulta el Estatuto Municipal de 1924, elaborado por Calvo Sotelo, bajo la dictadura de Primo de Rivera, el cual constituye un serio intento de renova--

---

(19) Posada, *Op. Cít.*, pág. 431.

ción municipal, doctrinal y teórico, bajo una dictadura por -  
entrañar ésta una concepción política que significa un momen-  
to interesante en la evolución del régimen municipal español". (20)

La constitución de 1931, establece que la República constitu-  
ye un Estado integral, compatible con la autonomía de los mu-  
nicipios y las regiones y que su territorio actual, estará in  
tegrado por municipios mancomunados en provincias y por regio  
nes que se constituyan en régimen de autonomía. Asimismo es-  
tablece que todos los municipios serán autónomos en las mate-  
rias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufra  
gio universal, directo y secreto, salvo cuando funcionen en -  
régimen de Consejo abierto. "La Ley Municipal de 1935 fue --  
elaborada por el Gobierno en virtud de autorización del poder  
Legislativo, con sujeción estricta a las "bases" que en la --  
ley de autorización se contienen, y consta de 242 artículos y  
II disposiciones transitorias". (21)

El sistema económico del Municipio Español se basó en la sufi  
ciencia económica de los individuos, en la administración in-  
teligente de un patrimonio y en la retribución por los servi-  
cios prestados, los bienes propios del Municipio constituyen  
exclusivamente la solvencia económica de éste, solo esporádi-  
camente y accidentalmente eran absorbidos por los vecinos; la

---

(20) De la Garza, *Op. Cit.*, pág. 22.

(21) *Ibidem.*, pág. 23.

Legislación Española, hace especial hincapié en que los gastos municipales se pagaran con el producto de los propios.

## CAPITULO II

### LA INFLUENCIA DEL DERECHO ESPAÑOL EN INDIAS

Dicha influencia del Derecho Español en Indias, fue un trasplante muy notorio que arrojó un resultado positivo en la mayoría de dichas Instituciones, algunas con resultados superiores a los de la metrópoli, como sucedió con los municipios; - otras tuvieron poco auge y desaparecieron prematuramente. La Corona aspiró a que aquellos territorios asimularan en todo lo posible las normas, usos y costumbres españolas.

Expresa el profesor Casariego que "el término jurídoco-administrativo de colonia, de coloniaje no existió en el Imperio español, siendo su significado real, peyorativo y posterior a la época en que los españoles construyeron con grandeza la fábrica del Imperio Indiano".

Los Reyes en diversas disposiciones manifestaron que las provincias de las Indias se unían a la Corona de Castilla y no se podían enajenar. Esta declaración señaló la igualdad en el ámbito jurídico para Castilla y las Indias, que no eran colonias, sino parte de la Monarquía.

Para Carlos V, "ser separadas, dividir las en todo o en parte ni sus villas, ni sus ciudades, por ningún caso ni a favor de

persona alguna".

La colonia, en cuanto al territorio metropolitano no es contemplada por la legislación indiana, ante lo anterior señala Solórzano "que las provincias de Indias son como actuario de las de España, y accesoriamente unidas e incorporadas a ellas". En la supuesta igualdad jurídica, se sigue una unidad legislativa para todos. Por lo que en las Órdenes de Felipe II; éste proponía que el Consejo de Indias redujera su forma de gobierno de los Reinos de Castilla y León, pero en la práctica se seguían las indicaciones del Monarca "en cuanto a que hubiera lugar y así lo permitiera la gran variedad y diferencia en las tierras y naciones".

En cuanto a la tesis anterior dice Solórzano "que es porque cada provincia tiene sus particularidades, así cada una debe tener sus leyes y costumbres propias que se ajusten a éstas", por ser diferentes en climas lugares y habitantes; así un gobernante debe variar sus mandatos según las regiones y gobiernos a que los encamine".

Respecto a las Indias lo anteriormente dicho es más cierto, - porque casi todo en ellas es nuevo o digno de un cambio día con días, sin que ningún otro derecho a excepción del natural fuera más firme.

"Por estas razones el Supremo Consejo de las Indias, ha procurado gobernar y contemplar leyes y ordenanzas en sus provincias no solo justas sino adecuadas y convenientes al gobierno tomando en cuenta también sus necesidades y disposiciones se-

gún les convenga en cuanto a las dadas y promulgadas para los reinos de Castilla y León, estar acorde con ellas en cuanto a nuevos y diferentes proveimientos, según lo permita su calidad".

La vida jurídica se regula en cuanto a las leyes dictadas expresamente para las Indias, en cuanto a las diferencias que existían en estas tierras tan distantes y diferentes de las nuestras; en cuanto a legislación supretoria para lo no decidido, ni declarado se aplicaba la de Castilla.

El Doctor Casariego estudia con gran conocimiento el desarrollo del Municipio indiano el cual tuvo más arraigo que el español, sirviéndole como modelo el castellano en el que se nota la decadencia después de las reformas centralizadoras de los Reyes Católicos.

Al iniciarse el proceso de unificación nacional por los Reyes Católicos y momento en el que España debía formar la estructura del nuevo Estado, encontrándose con inmensas tareas por -- realizar y por lo consiguiente de la misma forma con sus dominios. De las circunstancias medievales se dió un salto notorio a las nuevas circunstancias, sin una preparación humana para ello.

Sin embargo en el proceso de repoblación colonizadora relativa a la reconquista preparó al pueblo para la obra americana y la cruzada contra el moro, pero sin relación de continuidad sobre la obra misionera y conquistadora del Nuevo Mundo.

En América se dió una rápida y asombrosa organización en base a estudios realizados de su régimen jurídico y administrativo.

"Durante el desarrollo de tres generaciones de castellanos -- que conquistaron y colonizaron dichas tierras; fue notorio su valor y resistencia creando así una sociedad civilizada en -- aquel medio árido y virgen. En cuanto a los pueblos de la -- Edad Moderna fueron los españoles del siglo XVI los que mejor conservaron las características de los antiguos romanos, de-- mostrando éstas en la colonización de América.

Así como los romanos, los españoles fueron sobresalientes creadores de leyes e instituciones. Entre los colonizadores de -- la era moderna, los españoles fueron los que más se inclina-- ron a la justicia y a la legalidad; al poco tiempo de la dominación de América ya habían establecido una organización administrativa minuciosa". (Haring).

La emigración ha reforzado la alianza, al proclamarse la Independencia, la primera fusión que dió como resultado el criollismo se ha acrecentado con nuevos asentamientos de pobla-- ción, es una copia que reciben las antiguas colonias de América ya que forman parte de las nuevas colonias de emigrantes, fueron también el enlace espiritual entre un continente y otro.

El municipalismo americano recibió de España la inspiración y el molde, pero su contenido desde un principio fue autóctono, siendo definitivo con Alcaldes y Regidores propios, en la formación de los Cabildos indígenas, asentando a la población -- dispersa y formando poderosos centros de influencia. Siendo

democrática la formación de Cabildos abiertos y en la elección de cargos concejiles de los Cabildos cerrados.

La formación de núcleos de población estaba acompañada de la - investidura representativa. El ilustre autor de los Cabildos seculares en la América española (1952), el malogrado Padre -- Constantino Bayle, mostró como la institución formó el empeño de los fundadores despues del acta y la toma de posesión.

Despues de la Independencia los Cabildos han tenido un carác-- ter representativo ya que su arquitectura era sólida, y que -- mientras se destruían instituciones como el Virreinato y las - Audiencias, subsistiendo el Ayuntamiento a pesar del proceso - emancipador.

Del Cabildo se desprenden los oficios municipales plasmados en la legislación de esos pueblos, como en la nuestra contempla a Alcaldes, Regidores, escribanos, alguaciles... Y en ese entonces como en los tiempos modernos en los Cabildos se acumularon el ejercicio de funciones judiciales y administrativas y donde posteriormente se produjo la reparación de ambas órdenes.

Los ayuntamientos, con un corte institucional, surgidos de las Cortes de Cádiz contemplan diferentes criterios a los que ins- piraron al Municipio histórico. Los Municipios de la América hispana no son tampoco una continuación de los Cabildos, pero si derivan de éstos configuración y personalidad unidas a en- trañables tradiciones.

Es conocido el afán con el que los legisladores de Cádiz invo-

caron viejas Ordenanzas del Reino. Y el espíritu de libertad municipal no habría intervenido violentamente en el florecimiento de la Independencia Americana si esta tradición no la hubieran introducido los Cabildos.

El Municipio es una institución inexplicable sin la unión de lo administrativo con lo social. La infraestructura del Municipio es la vida primaria e indestructible, con esencia consuetudinaria.

Por el reconocimiento de la personalidad municipal los países hispanoamericanos han avanzado. El municipio contempla un espíritu de conciencia que a su vez se ha difundido por todo el continente. Es proclamado en Constituciones.

La declaración más reciente del municipio lo es, el IV Congreso Interamericano de Municipios, reunido en Montevideo en el mes de febrero de 1953, tratando al municipio en la vida contemporánea de América, la autonomía municipal consagrada en las Constituciones de todos los estados, teniendo que reconocer estas la existencia del poder constituyente municipal.

La América hispana tiene la tarea de perfeccionar los regímenes municipales acompañado esto a una madurez jurídica; las garantías administrativas y la estabilidad de funcionarios -- son un reflejo del Estado de Derecho en cuanto a las autonomías municipales.

1. TRASLADO A LAS INDIAS DEL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES  
ESPAÑOLAS.

Con respecto a Instituciones civiles y políticas que España -  
trasplantó a las Indias, muy pocas tuvieron trascendencia ju-  
rídica e histórica en cuanto al Municipio, ya que éste se to-  
mó como un elemento civilizador y social así como por la in-  
fluencia que tuvo en la sociedad criolla y sobre todo al for-  
mar ésta sus propios estados.

Así el Municipio inicia una tarea, que de acuerdo con los mo-  
vimientos hispanista y municipalista iniciados en nuestra Pa-  
tria, tienen éstos un gran interés.

Por lo que "el estudio del Municipio en sus orígenes y modifi-  
caciones como elemento político debe tener actualmente un gran  
valor histórico, pero en cuanto a la experiencia este elemen-  
to indispensable se debe restaurar ya que forma parte de una  
buena organización social".<sup>(22)</sup> y actualmente se vive con ma-  
yor realidad este concepto. En primer orden por lo que repre-  
senta el Municipio por sus nuevos aspectos y funciones dentro  
del complicado mecanismo del Estado contemporáneo; en segundo  
lugar, por la importancia y trascendencia que, con justicia -  
se da actualmente el estudio histórico de las Instituciones -  
civiles; y que son los cimientos de toda doctrina política --

---

(22) Herculano, Alejandro: *Historia de Portugal*. Lisboa, - -  
1848-1852.

que se desea construir, en lo jurídico y administrativo.

Al realizar un análisis de la obra realizada por los españoles en América, es evidente que las empresas hispánicas en los territorios de ultramar fueron empresas de Estado, y no de particulares, compañías mercantiles, sectas religiosas o fugitivos políticos como ocurrió en Inglaterra, Holanda y Francia. Por este hecho es notoria la diferencia de nuestro gran esfuerzo imperial en cuanto a los demás países colonizadores.

En nuestro ámbito imperial, jamás sirvieron las tierras de base para la formación de Angloamérica. El origen de los estados de Carolina y Virginia (fundados por compañías inglesas), Nueva York, antes Nueva Amsterdam (por compañías holandesas), Pensilvania (por Penn el sectario cuáquero fugitivo) y Maryland, o tierra de María (por los católicos británicos en honor a la Reina de esa fé y de ese nombre). (23)

La Monarquía española descubre y ocupa tierras desconocidas, y que por el hecho de ser descubiertas quedan sujetas a la Co

---

(23) Spencer, J. A.: *Historia de los Estados Unidos*. Paris, - 1868.  
Labra, Rafael Ma.: *Política y sistemas coloniales*. Madrid, 1876.  
Cronau, Rodolfo: *América. Historia de su descubrimiento*. Barcelona, 1892.  
Winsor: *History of America*.

rona. (24) Desde entonces se dió inicio de traslación a las Indias del Estado Español, con sus Instituciones legales y típicas y como fiel ejemplo de lo ya mencionado en época de Colón, Cortés y Pizarro jamás obraron fuera del orden superior del Estado (del Estado de su época, como se concebía y ejecutaba entonces), y aún así, rápidamente a los conquistadores y descubridores geniales, y por geniales, personalísimos y le-

---

(24) Recuérdese la doctrina admitida en el siglo XV de que las tierras ignotas pobladas por paganos pasarán a ser de la soberanía de los Reyes Cristianos que las descubrieran y ocuparan, los que contraían la obligación de propagar la fe y organizar la Iglesia en los nuevos territorios. Por lo que nuestros reyes fueron los Patronos universales de la Iglesia de Indias con derecho de presentación para todas las dignidades. A la doctrina en lo referente al dominio de indígenas, posteriormente pusieron reparos el P. Vitoria y otros teólogos y juristas. Partiendo del siglo XVI los ingleses, holandeses y franceses negaron conjuntamente la legitimación a ese derecho español basado en la concesión Pontificia, para tratar de justificar con su negación, de sus contrabandos, piraterías y exacciones en las costas de nuestros dominios de ultramar. Puede consultarse a Suza, Cardenal de Ostia (el Ostiense): Summa Aurea, Colonia, 1612; a Solórzano Pereira: Política indiana, libro 1, caps. IX, X, XI y XII; P. Leturia, S. J.: Las Grandes Bulas Misionales de Alejandro VI, Barcelona, 1930; al P. D. Carro, Dr. Venancio: La Teología y los teólogos juristas ante la conquista de América; Madrid, 1944; los libros del P. Las cosas sobre el tema, editados por la Biblioteca Argentina de libros raros americanos, Buenos Aires, 1924, y al P. Cappa: ¿Hubo derecho a conquistar la América, Madrid, 1889.

vantiscos, (25) suceden los que podríamos llamar altos burócratas, como La Gasca y Mendoza, que efectúan la plena incorporación política y jurídica, completan la obra militar y dan definitiva estructura muy hispánicamente a las tierras y pueblos indianos.

La Nación en base a la terminología moderna, representada es-

---

(25) "Trajo consigo el español un espíritu de libertad e individualismo".

"Los conquistadores de América en su mayoría fueron aventureros de toda condición, capaces de grandes hazañas o crímenes por estar aludados del poder central debiendo dirigirse a una independencia apoyada en la tradición de la raza y su medio de vida.

Los soldados en campaña se arrojan la facultad de elegir a sus jefes: en la guerra de Meta, a la muerte de Cerdeño se hallaron sin cabo, - por lo que la tropa eligió a Losada y a Reinoso. Actos importantes de la conquista se pudieron verificar gracias a la intervención directa de los soldados, que en dado momento y prescindiendo de la estricta disciplina militar deliberaban como ciudadanos. Calderón en 1574 trató de fundar a orillas del Tuy una ciudad, pero sus subalternos opinaron que sería inoportuna esta fundación, porque iba a debilitar a Caracas y Caraballeda ya que estas estaban luchando por su subsistencia. Por lo que se dieron diligencias jurídicas en forma -- por parte de los soldados para obligar al cabo a acatar decisiones. Así Sebastián Díaz con previa consulta y aprobación expresa de su -- tropa fundó la ciudad de San Sebastián de los Reyes en 1584". Parra Pérez, C: El Régimen español en Venezuela. (Capítulo "Los poderes públicos en la Colonia). Madrid, 1932.

"La soberanía del Municipio es tal que Hernán Cortés como jefe de -- una heroica tropa de sublevados, se alinea conforme a la ley formando una ciudad. Veracruz elige una municipalidad por soldados convertidos en ciudadanos y se pone a sus servicios.

Legalmente la conquista de México fue obra del Ejército de un Ayuntamiento. Andrés, Marius: Le fin de l'Empire espagnol d'Amérique. Cap. I. París, 1922. Como es sabido, Hernán Cortés fue alcalde y regidor del Cabildo de Santiago de Cuba.

La organización de "Ejércitos municipales" en América para intervenir en luchas civiles o someter a los indios bravos, es muy frecuente. Por ejemplo es gloriosa la intervención del ejército organizado por el Cabildo de Lima en 1599, que al mando de Francisco de Huínoones, derrotó y sometió a los indios araucanos sublevados y además -- asesinos del gobernador de Chile, Oñez de Loyola. Estas tropas continuaron en el Nuevo Mundo las milicias concejiles de Castilla; en luchas contra piratas ingleses, holandeses y franceses que con sus rapiñas y crímenes asolaban las costas del Imperio de Indias.

ta por sus órganos legítimos y legales como era el Rey y sus Consejos, y quienes realizaron la incorporación de Indias a la vida de occidente y que entonces por su responsabilidad histórica, ésta no debía entregarse en feudo vitalicio o hereditario a ningún particular por superiores que fueran sus servicios.

El primer documento político jurídico que hay en la Legislación de Indias, después de las Capitulaciones de Santa Fe, es, las instrucciones que los Reyes Católicos dieron a Cristóbal Colón en su segundo viaje, documento que se fechó el 23 de mayo de 1493 en Barcelona, documento de suma importancia ya que constituye la base y el punto de partida de la obra hispánica en el Nuevo Mundo y donde se plasmó claramente pura y directamente la soberanía de la Corona.

Dichas instrucciones inician en un primer artículo, el cual -- dispone la conversión amorosa de los indios a la fé cristiana y el enviado para realizarla Fray Buil<sup>(26)</sup> y otros religiosos.

El artículo 10 dispone que: "El Almirante, do poblare, nombraría alcalde y alguaciles para administrar justicia y escucharán apelaciones o primeras instancias según viera que se cumpliera; en el 12 "Establece que cualquier justicia llevaría la ordenanza del Rey y la Reina; y en el 13, "Que toda provisión

---

(26) Fita, Fidel: *El primer Apostolado y el primer Obispo de América*. (Boletín de la Academia de la Historia. 1892).

sería despachada con el nombre de Don Fernando y Doña Isabel... firmado de Colón, ante escribano y con el sello real". (27)

En el asentamiento hispano en ultramar en los primeros tiempos la acción particular fue escasa, ya que los que iban a las Indias juraban con solemnidad y rendían homenaje de "ser leales y obedientes a los Reyes y al Almirante y por lo consiguiente a sus leyes o justicia y velar por la hacienda real; de igual forma los que vinieron según su calidad". (28)

En lo económico también fue la Corona la autora de la empresa de las Indias, el primer viaje de descubrimiento como sabemos lo organizó el Estado, una parte de este capital invertido pro cedió de la aportación privada.

La segunda y tercera expedición fueron obra de los Reyes, por lo que no existe duda alguna ya que se fundamentó con documentos y crónicas de esta época, y el P. Las Casas detalla los -- viajes colombinos en el Libro I de su obra Historia de las Indias. Buques, sueldos, comida..., todo fue costeadado por la - Corona al igual que su dirección y vigilancia por sus funciona rios. Este sostén económico lo realizó gracias a los bienes - que había confiscado a los judíos recientemente.

Aquí no sucede lo que en Angloamérica, donde son grupos de co-

---

(27) Fabié, Antonio Ma.: *Historia de la Legislación Española - en sus Estados de ultramar*. Madrid, 1896.

(28) Colección de Documentos de América, Tomo XXX.

merciantes o proscritos que forman factorías que sirven de base a colonias de explotación. Constituyendo estas colonias - feudos de monopolios bajo el gobierno de grandes Compañías -- mercantiles o puntos de apoyo estratégicos para finalidades - militares, pero alejadas desde su creación de preocupaciones espirituales y políticas de las metrópolis.

Esta diferencia se marca, porque ni Inglaterra, ni Holanda, - ni Francia, se dirigieron a los países recién descubiertos -- con el fin que tenía España sobre éstos. Entonces España terminaba con una cruzada de ocho siglos contra enemigos de la - cristiandad -los moros-, y con el ánimo de prolongarla a -- otros territorios donde los hombres desconocían el verdadero - Dios de los cristianos, como lo eran las Indias. España enfocada a la Edad Moderna, Edad de Descubrimientos, mantenía los impulsos medievales de misión y Cruzada, que Europa iba perdiendo desde el siglo XIII. También Europa se corroía en el aspecto espiritual de duda y crítica de la Protesta, y para - que la propagación y la lucha fueran eficaces y perfectos, -- los Estados españoles formaron una unidad política, que aunque de principio; fue deficiente llegó a formar un instrumento de política externa.

El espíritu que animó a España en el Nuevo Mundo, se encuentra muy positivamente en los textos que defienden y encauzan la obra hispánica en el hemisferio occidental durante largos tres siglos. (29)

---

(29) Casariego, J. E.: *Grandeza y Proyección del Mundo Hispánico*. Madrid, 1941.

Llegó a creerse por lo estipulado en las Capitulaciones de -- Santa Fé que los Reyes y Colón habí<sup>an</sup> celebrado una cesión -- feudataria de la soberanía de éstos, lo cual se dismintió cuando ya hecha la conquista los Reyes nombran funcionarios y -- agentes reales, que limitan la acción del Almirante en beneficio de la Corona. Por lo que en las primeras expediciones -- viajaron al lado de los descubridores, misioneros, aventure--ros y de los navegantes; van los funcionarios del Rey como: - contadores, veedores, oidores y los alguaciles que eran una - prolongación del Estado castellano de sus leyes y de su espí--ritu; por las ambiciones o interés personal que pudiera tener Cristóbal Colón.

De lo anterior, dejó claro testimonio el Rey Don Fernando cuando después de morir el Almirante, su heredero Diego incitaba al Rey para que las Capitulaciones de Santa Fé, fueran a su - favor; pero el Rey por temor a que la Corona Española fuera - tomada por supervivencias feudales, no admitió la entrega de su poder y de su historia en patrimonio de familias o de oli--garquías. Y al servicio de esta idea y después del famoso -- pleito de varios lustros, la Corona rectificó lo que había entregado a Colón en las Capitulaciones, cuando el descubrimien--to no era más que un proyecto. (30)

---

(30) Altolaquirre y Duvalé, Angel: *Estudio jurídico de las ca*pitulaciones y privilegios de C. Colón ("Boletín de la - Academia de la Historia", 1904); P. Cappa: *Colón y los - españoles*. (Apéndices). Madrid, 1915.

Hubo otros intentos por desviar el principio de la soberanía directa como: Nos recuerda el historiador Jerónimo G. Bēcker, que dijo: "Acababa de descubrirse el Yucatán, y eran muy escasas las noticias de esa región, no se sabía si era una isla o tierra firme. Pidiendo el Almirante de Flandes al Rey, le -- otorgara un feudo. Carlos I ignorante de las consecuencias -- que podía traer esta gracia, y tomándolo como un asunto ordinario, y accediendo a una pretensión pero sin consolidarse la gracia, ya que de lo contrario lo hubiera hecho dueño de una región tan grande como lo es Europa.

El Almirante consiguió que el P. Las Casas le informara sobre las tierras conquistadas, Las Casas como era obvio ponderó la hermosura y riqueza de las Indias, pero a su vez comprendió -- de lo que se trataba y viendo que la gracia se había concedido fuera de la realidad y en perjuicio de la Corona y de los derechos que D. Diego Colón alegaba en el pleito que sostenía con el Fiscal real, dió cuenta de lo que ocurría el hijo del primer descubridor.

Don Diego acudió al gran canciller Mr. Xevres y sabiendo ya -- éste sobre la gravedad del caso, no solo quedó revocada la -- concesión hecha al Almirante Flamenco, sino que también dictó la Real Provisión del 9 de julio de 1520, donde Carlos I reafirma la promesa de monarcas españoles, dió su Real palabra -- que ni él, ni ninguno de sus herederos enajenarían en ningún tiempo ni apartarían de la Corona de Castilla las islas y pro

vincias de Indias". (31)

Respecto a la igualdad jurídica de las Indias como provincias de la Corona de Castilla, podemos decir que las Indias eran - provincias de la Corona y que sus habitantes tenían un total ámbito de igualdad con la Península y los peninsulares.

Dentro del concepto jurídico administrativo de "colonialaje" -- quiere expresar algo que jamás existió en el Imperio español. Ramón Basterra en Los Navíos de la Ilustración (Caracas, 1925, Cap. I) dice: "Dicha palabra la pusieron en curso y en boga - los polemistas liberales. Es voz combatiente que sigue con - el arma al brazo en horas de paz y de concordia..."

Las Leyes de Indias, respondían a los mismos principios que - las de Castilla y se consideraron superiores en cuanto a propósitos humanos y evangelizadores. Al respecto se ha comentado en la Ley XIII del título II del libro II de la Recopilación de las Leyes de Indias que: Porque siendo de una Corona los reinos de Castilla y de las Indias, las leyes y órdenes - de gobierno para ambas debían ser muy semejantes; y que las - leyes que se ordenaren para aquellos Estados, reunieran la -- forma y el estilo de gobierno que rigieran los Reinos de Castilla y de León en cuanto así lo permitiera la diferencia de -- tierras y naciones". Recogiendo esta ley, disposiciones dic-

---

(31) Becker Jerónimo: *La política española en las Indias*. Madrid, 1920 (Becker toma el dato del libro de Fabié, *Ensayo histórico de la Legislación española*, págs. 170 y s).

tadas por los Reyes Felipe II y Felipe IV a fines del siglo - XVI y primera mitad del XVII respectivamente.

Doscientos cincuenta años después en base a ideologías y realidades politicoeconómicas diferentes a los principios usados por los Reyes de Austria, mantuvieron un criterio semejante - en las Cortes de Cádiz. Demostrando así que en el ciclo Imperial, las Indias fueron parte integrante de la gran unidad -- hispánica. Así como en todo momento las Leyes de Castilla, - suplieron el Derecho de ultramar, siguiendo un órden primor-- dial que para las castellanas se señalaron en las Leyes del - Toro. (32)

En los siglos XVI, XVII y XVIII no sólo el espíritu de la Le-- gislación, también en las Instituciones Americanas, fueron -- las mismas de la Península. Existía en México y en Lima un - Virrey como lo había en Zaragoza y Barcelona; Reales Audien-- cias al igual que en Valladolid y Granada, Corregidores y Ca-- pitanes generales como en Europa. Los Criollos eran Virreyes en América con los más altos cargos reales en Madrid.

El monopolio de los cargos en América se desmiente con la rea-- lidad. A finales del siglo XVII, de 414 empleados del Virrei-- nato en México 338 eran criollos.

La Junta Central en su Real Decreto del 22 de enero de 1809 -

---

(32) Leyes del Toro publicadas por Fernando el Católico en -- 1505. Edición "Los Códigos españoles concordados y anotados". Madrid, 1849. Ley I.

afirmó que: "Que no eran colonias (los territorios de América) ni factorías, solo una parte integrante de la Monarquía española". Las Cortes de Cádiz se integraron con diez diputados americanos (Rafael Labra: Los Presidentes americanos en las Cortes de Cádiz).

En largo período imperial, que fue de trescientos años fecundos, el Imperio católico hispánico realizó un gran esfuerzo en las Indias. Los grandes españoles del siglo XVI -dice el francés Chevalier-; construían grandes ciudades o creaban -- flotas y siendo un número reducido se lanzaban a la conquista de bastos imperios, como si procedieran de una raza de gigantes o semidioses". (33)

Taime, afirma que "Hay un momento extraño superior a la especie humana: La España de 1500 a 1700". (34)

Oliveira, Martins dice, que fue magnífico el poderío peninsular en esos años resplandecientes y que "Ante la explosión de fuerza y del genio español, todo cedió ante una creencia arrojante. Se inclina ante este poderío Europa, y obligada ésta revela sus secretos. Dominando el mundo ya conocido y descubre el desconocido para dominarlo. (35)

---

(33) Chavalier, Michel: *Historie de Mexique*. París, 1863.

(34) Taime, H. A.: *Ensayos de Crítica y de Historia*. París, 1857.

(35) Oliveira, Martins: *Historia de Civilizacao Ibérica*. Lisboa, 1923.

Es notoria esta grandeza si partiendo del año 1500 el continente americano era un territorio casi ignorado y su población se conformaba por distintas civilizaciones aisladas y -- que permanecían en el mismo sitio, al grado de que ni las más esplendorosas civilizaciones de la América prehispánica conocían la rueda, base y fundamento de la mecánica. Y la mayoría de los indígenas, que poblaban el continente era de antropófagos y por lo general todas practicaban terribles sacrificios humanos. (36)

Así se desconocían mutuamente las civilizaciones quechua, -- chibcha y azteca de cómo ocurrían en éstas, sacrificios humanos y además con la mayor barbarie y bestialismo.

Sobre estas tierras tan áridas operó el Imperio español de -- nuestros católicos Monarcas por conducto de sus conquistadores, pobladores, misioneros, Virreyes, Audiencias y Cabildos. Trescientos años después toda América se dividió en reinos y provincias de civilización y estructura jurídica semejante a la de la Península.

De acuerdo a la ubicación geográfica de Hispanoamérica se recuerda de igual manera Hispanoeuropa. Allí tenemos a Córdoba, Barcelona, Cartagena, Valencia, Valladolid, Guadalajara, Santa Fé. A poco de llegar los españoles, Universidades, imprentas

---

(36) Romano y Zamora, Jerónimo: *Repúblicas de Indias, idolatrías y gobierno en México y Perú*, Madrid, 1897.

tas, escuelas, catedrales, estancias, fábricas. Al aborigen como un súbdito más del Imperio Español se le respetaba su integridad física y lo engrandecía haciéndolo cristiano.

La desaparición de las lenguas obedecía a una muerte natural de los idiomas por incapacidad de recibir una nueva cultura; el cristianismo terminó con supercherías y sangrientos cultos, así la religión fue señal de agrupamientos de razas y pueblos dentro de la gran comunidad que vivió y se desarrolló bajo la influencia de la Corona española durante tres siglos.

Esta obra es apreciada en forma latente y óptima realidad en la historia, como esperanza para el futuro de nuestra civilización, el municipio fue una tarea creadora y organizada de vital importancia.

## 2. EL MUNICIPIO ESPAÑOL EN INDIAS Y SUS ANTECEDENTES PENINSULARES.

Los emigrantes que llegaron a las Indias, empujados por anhelos aventureros, por vocación misionera de fé o por ir tras la riqueza de aquellos países, al establecer éstos campamentos y poblados donde eran necesarias las autoridades por lo tanto era necesario establecer un orden jurídico; por consiguiente este orden jurídico y estas autoridades debían funcionar en base a las tradiciones de Castilla, surgiendo así los primeros municipios españoles en las Indias.

Afirmando lo anterior en forma definitiva en su tratado "Polí

tica indiana; magna obra de nuestro Derecho de Ultramar, el doctor Solórzano Pereira dice: "Que en ciudades, villas y lugares españoles que se fundaran y poblaran; donde de acuerdo a esta población se estableciera un gobierno político, prudente y competente que se necesitara, creando así Cabildos, Regidores y demás oficiales que fueran necesarios en Repúblicas o Poblaciones que se crearan; donde éstos cada año de entre vecinos y ciudadanos elegirían a jueces o alcaldes ordinarios, ejerciendo así dentro de su territorio una jurisdicción civil o criminal, sin ser de otra forma que recibieran el nombramiento por conducto del Rey, el que a su vez dió el derecho de elecciones a los Cabildos, en la forma en que se hacía en España. (37)

En cuanto a la repoblación y organización de ciudades en Reinos peninsulares y en forma especial en los de Castilla; en el interés de la reconquista en nuestra historia medieval se plantea el problema político jurídico de asentar a nuevos pobladores en las tierras descubiertas.

De ahí la importancia de las Cartas otorgadas y Fueros de --

---

(37) Solórzano de Pereira, D. Juan de: *Política Indiana*. (corregida e ilustrada con notas por el licenciado D. Francisco Ramiro de Valenzuela -Edición de la C.I.A.P.- Madrid.

frontera que la historia del Derecho español contempla desde el siglo X. (38)

La característica de estos Fueros Municipales del medievo son: -como fruto de la época y de las circunstancias especiales de España-, por existencia de privilegios como son lealtad y -- aportaciones de ciudades y villas o su facilidad por exentar tributos, concesiones de campos laborales, etc., la repoblación de lugares peligrosos; límites con el y atentos al alboroto de la desoladora guerra fronteriza y la situación de que no la misma letra del Fuero Juzgo informara a los Fueros municipales, que cada caso tenía un carácter independiente sobre las ciudades, clases y castas, por ejemplo, en el caso de Alfonso VI, que después de ocupar Toledo, otorga a la ciudad -- tres fueros distintos; uno para pobladores castellanos, otro a residentes mozárabes y el tercero a la soldadesca franca -- que le ayudó. Repitiéndose estas situaciones en nuestros siglos medios, contribuyendo a la anarquía política y judicial de Castilla, a la que se trata de poner una solución en Leyes y Cortes desde el Fuero Real de Alfonso el Sabio. Otro intento de unificación legislativa fue la aplicación de un fuero - en concreto que ya existía para varias poblaciones, por ejemplo el de Benavente que para el siglo XII, fue el modelo para

---

(38) Schulte (*Historia del Derecho y de las Instituciones en Alemania*).

distintas Cartas, como la de Luarca y otras poblaciones. (39)

En el siglo XV, las municipalidades resisten los ataques de la política centralista y unificadora, que sostuvieron los Reyes hasta en momentos de confusión y anarquía. "Los Consejos de Castilla fueron en todos momentos muy celosos de sus derechos y prerrogativas y los sostuvieron con firmeza, según Martínez Marina. (40)

Con estos antecedentes y claro con sus diferencias de época y clima, era de temerse que algo así ocurriera en las Indias, donde se entrelazaba con la cruzada contra el moro con la obra misionera y de conquista sobre bárbaros de aquel "Nuevo Mundo". Unidas ambas empresas iban a seguir su acción evangelizadora y hasta de violencia y de Granada seguirían más allá

---

(39) Azeárate, Gumersindo: *Estudios Filosóficos y Políticos, El Municipio español de la Edad Media*, Madrid, 1887. -- Colmeiro, Manuel: *De la Constitución y Gobierno de los Reinos de León y Castilla*, Madrid, 1855. -- Hijosa, Eduardo de: *Estudios sobre la Historia del Derecho Español. Origen del régimen municipal en León y Castilla*, Madrid, 1903. -- Muñoz y Romero, Tomás: *Colección de fueros Municipales y Cartas Pueblas*, Madrid, 1847. -- Seljas Lozano, Manuel: *El régimen municipal de Castilla e influencia que ha ejercido en las Instituciones de este reino (Discurso de entrada en la R. A. de la Historia)*. Madrid, -- 1853. -- Sacristán Martínez, Francisco: *Municipalidades de León y Castilla*. Madrid, 1887. -- Cos y Gayón, Fernando: *Historia de la Administración Pública de España*, Madrid, 1851. -- Minguijón, Salvador: *Elementos de Historia del Derecho Español*, Zaragoza, 1912. -- Pedregal y Cañedo, Manuel: *Discurso preliminar a la Colección Historiográfica del Ayuntamiento de Oviedo*, de C. Miguel Vigil. Oviedo, 1889. -- Posada, A.: *Evolución Legislativa del régimen local en España*.

(40) M. Marina: *Teoría de las Cortes*. (Cap. XI).

del océano.

Entre el Estado y las creencias de los siglos XII, XIII y XVI había gran distancia. La España poderosa en cuanto a su órga no de poder de la centuria decimosexta, obró de diferente for ma en tierras ultramarinas y así se fue creando la enfeudada y divina España de los Reyes caudillos de entonces. Entonces aunque la organización municipal americana se ajustara al tipo medieval de Castilla, siendo más regulada y uniforme en -- cuanto a principios comunes y dependiente del Estado en cuanto a la autoridad superior de éste.

Una de las características del Municipio Antiguo, fue la pérdida de su autonomía; y en cuanto a tratadistas liberales como Martínez Marina hoy relacionado con la actualidad los acon tecimientos tomando esto en el sentido de perfección del Esta do y buena formación de sus Instituciones político-administrativa. (41)

Menciona Hinojosa que en algunos Municipios de la Edad Media, estos adquieren el derecho de representación en asambleas generales del Estado, donde los grandes señores tienen sus mili cias formando una confederación para pelear entre sí, adqui riendo así poder sobre otras poblaciones dándoles fueros de -- su propia autoridad.

---

(41) Albi, Fernando: El Corregidor en el Municipio español ba jo la Monarquía absoluta. Madrid, 1943.

La Corona de Aragón es un claro ejemplo de municipalidad independiente; teniendo entonces tratamiento de "magníficos" regidores de Barcelona y Cabildos aragoneses y catalanes.

El Rey de Aragón, durante la Edad Media tenía que pagar tributo al Municipio de Barcelona por circular en ésta.

Para definir mejor la situación anterior dice al respecto Marina Martínez en su obra "Ensayo histórico crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de -- León y Castilla, Madrid, 1897 que: "Cada villa y cada comunidad se asemejaban a repúblicas pero con la característica de tener cada una sus propias leyes, así como tenían diferentes costumbres y por obviedad intereses, por lo que entre municipalidades se veían como extraños y hasta como si fueran enemigos". Aunado a esto, se puede mencionar a las oligarquías nobiliarias poderosas que a la par con el poder de la Iglesia presentan a una sociedad medieval integrando a esta el municipio. De tal suerte que el Municipio que se trasplantó en las Indias fue el castellano después de que los Reyes Católicos - introdujeron reformas centralizadoras, que terminaran con el desorden de oligarquías municipales. En base a lo anterior - en el siglo XIV los reyes designan corregidores reales que representan su autoridad en los municipios.

En Aragón el espíritu del poder centralista estuvo más arraigado que en Castilla, al grado de que el interés particular - de la corporación llegó a cegar el histórico, del bien social común como base de la organización política que quisiera acre

ditar su legitimación en base a leyes divinas o naturales.

Tal vez en su centralismo que logró Castilla estuvieron las - causas de incorporación de las Indias a la Corona. (42)

Bobadilla en su libro de política, justicia y administración, contempla que el Consejo abierto o Asamblea del Pueblo son la fuente del poder y la soberanía del municipio. (43) por lo -- que partiendo del individuo y aplicándolo a la nación es la - base del Estado creando así un liberalismo democrático en el siglo XIX.

Para los siglos XVI, XVII y XVIII al crearse las grandes monarquías y los Estados Modernos, esa teoría ya no era real, - porque el medio de vida, las necesidades políticas del Imperio y las grandes Monarquías territoriales no tenían ninguna compatibilidad con el Municipio semisoberano del medievo y sobre todo el Consejo Abierto que no se aplicaba en los núcleos de población, pero que sin embargo llegó a subsistir sin -- trascender políticamente. Y sin duda, los Cabildos municipales de América en el siglo XVI, mantienen después su pureza - respecto a su personalidad con los peninsulares.

Con eficacia van pasando los cargos de la municipalidad de la

---

(42) Manzano Manzano, Juan: *¿Por qué se incorporaron las Indias a la Corona de Castilla?* (Revista de Estudios políticos", tomo de 1942).

(43) Castillo de Bobadilla, Licenciado: *Política para Corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra y para jueces eclesidásticos.*

Península, haciendo la designación directa o indirecta de la Corona. El rey los nombraba en algunos casos y en otros se vendían; en otros más se ejercía el veto impidiendo así se llevara a cabo una política que no fuera afín con el Estado.

La realcía ejercía tal influencia que el Municipio se convertía en un instrumento de Administración que no dejaba cabida a la semisoberanía.

Montesquien en el silgo XVIII, en su obra *El espíritu de las Leyes*, justificó el hecho de que en los últimos años de la centuria decimosexta se vendían las dignidades concejiles, hecho que no aceptan los hombres de hoy; siendo esto una actividad frecuente en Europa entonces, sobre todo en los momentos difíciles para la real Hacienda y no debía arrojar malos resultados para la administración. (44)

Los Municipios Indianos y colectividades municipales surgieron en las Indias desde la realización del segundo viaje de Cristobal Colón, cuando en "La Isabela" primera población española éste nombró a Don Antonio Torres como primer Gobernador ya que había llegado al Nuevo Mundo como Jefe de la primera flota que salió de Sanlúcar de Barrameda en 1502, inaugurando la carrera de Indias que duraría hasta finales del siglo XVIII. Aunado a este acto también se nombró a un alguacil mayor que fue D. Pedro Fernández Coronel y a los Ministros

---

(44) Montesquien: *De l'esprit des lois*, en "*Oeuvres*"... Paris.

de Justicia y Administración que fueran necesarios.

Los primeros grupos de colonos que se establecieron en "La -- Isabela" no formaron un Municipio, un Cabildo Municipal o un Ayuntamiento porque la junta de vecinos no fue suficiente.

Estos después regirían la vida de los ciudadanos pobladores - de Ultramar en los siguientes trescientos años.

Los primeros municipios acordes a las leyes españolas que se integraron, se establecieron en la Isla de Cuba, lo fundó D. Diego Velázquez, en Baracoa en 1512, se consideró esta fecha inaugural de los anales municipales del Nuevo Mundo.

Se dice que Guiteras fundó a principios de 1512, en la Costa del Norte en un puerto llamado Baracoa, la Villa de Nuestra - Señora de la Asunción que fue la primera población española - en Cuba; la declararon capital política y ante este hecho nombró a los alcaldes para aplicar justicia civil ordinaria y alguacil mayor; estableciendo así la Institución del Ayuntamiento para el cuidado y protección del ciudadano y a su vez del mismo pueblo. (45)

---

(45) Guiteras, Pedro J.: *Historia de Cuba*, Habana, 1927.  
Carrera y Jústiz: *Introducción a la Historia de las Instituciones locales cubanas*. La Habana, 1905.  
Pezuela, Jacobo de la: *Ensayo histórico de la Isla de Cuba*.  
Alonso, Mario: *La autonomía de los primitivos Municipios Cubanos*" (en la Revista Bimestre Cubana, tomo de 1920).  
Oviedo, Herrera y Las Casas. *La vida de Cuba a principios del siglo XVI*.

Se engrandeció Baracoa con el título de Ciudad otorgado por el Rey, y haciéndola éste a su vez cabecera de gobierno eclesiástico surgiendo así el Primer Obispado que tuvo la India.

En los usos políticolegislativos respecto a los comienzos de nuestro Imperio; no se dió una creación de Leyes Constitutivas y Reglamentos orgánicos o Instituciones civiles; ningún documento solemne o imperial explicaba o justificaba su creación. Tampoco en el Virreinato, ni en las Audiencias hay antecedentes, pues se concluyó que éstas surgieron de manera espontánea, al paso de la civilización y conquista en el Nuevo Mundo. (46)

Existió para las Indias desde mucho antes de ser descubiertas, el Virreinato, que era la Institución de mayor jerarquía en la Administración Indiana. Así consta en las Capitulaciones de Santa Fé.

Tuvo que pasar medio siglo para que en la Nueva España y después en Perú se establecieran Virreinos, que durarían hasta la Emancipación. La regulación jurídica del alto organismo administrativo es objeto de confusas y aisladas disposiciones reales, que tal vez aparecen o no en la recopilación de 1680. (47)

El Municipio es el punto de donde emana la Legislación ofi--

---

(46) Altamira, Rafael: *Técnica de la investigación en la historia del Derecho Indiano*. México, 1939.

(47) Hill, R.: *The Office of Viceroy in colonial Spanish*. Universidad de Colombia, 1900.

cial, directa o indirectamente de la Corona. Por otro lado - se considera que el Municipio es la necesidad de la vida social, donde se agrupan hombres que tienen una convivencia sobre un mismo terreno limitado, y como ya se mencionó anteriormente que es una creación espontánea, popular con una unión - con respecto a usos y tradiciones jurídicas de los españoles. Hasta siglos después en lo que se refiere al Municipio, estuvieron los poderes públicos bien delimitados, conforme a la - división clásica del siglo XVIII. En ese entonces se confundían el regimiento y la administración de las ciudades con -- respecto a sus facultades ejecutivas, legislativas y judiciales y personas encargadas de estas.

El Dr. Matienzo dice, que en los Cabildos sus vecinos integrantes designaban sus propios sucesores sin que interviniera la autoridad política; tenían a su cargo la justicia correccional y de primera instancia, abastecían sus víveres, administraban los bienes y rentas del Municipio, construían hospitales y templos, abrían plazas públicas, calles, colaboraban en la defensa militar del territorio, tenían el derecho de -- convocar a Cabildo abierto, para resolver casos extraordinarios, daban posesión a los gobernadores que nombraban, sustitúan al gobernador por enfermedad o incapacidad y representaban al pueblo en gestiones de interés local. <sup>(48)</sup>

---

(48) Dr. Matienzo, José Nicolás: La Argentina, Buenos Aires, 1892.

La Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias, se publicaron en 1680 como Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, aproximadamente seis mil leyes divinas en nueve libros y cuya redacción se dió en el siglo XVIII en la empresa del Consejo de Indias, compilación y ordenación que tuvo cause gracias a los historiadores y juristas Antonio de León Pinedo, Solórzano Pereira, Zorilla y otros.

De esta Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias las contemplan las Cédulas y leyes recogidas en el poco conocido Cedulaario Indico, obra de D. José Manuel de Ayala y en otros cedularios sin sanción, recogiendo también numerosas disposiciones referentes a la vida de los Municipios, demostrando el esfuerzo y preocupaciones del Gobierno español por la vida municipal en provincias ultramarinas.

Respecto a este libro IV de recopilación de 1680, muestra también como elegían lugares para edificar las ciudades, siempre en busca de ventajas militares, económicas y sanitarias; forma de una mejor organización de calles y plazas; la forma de cómo debía organizarse el vecindario y quién lo debía gobernar. Y la regulación y disposiciones de la política.

La fundación de ciudades o villas se hacían en nombre del Rey, siempre en base a una solemne liturgia. Por ejemplo en el año de 1593, el Capitán D. Francisco de Argañaray y Mujica fundó Jujuy, en el Alto Perú (hoy Argentina); no habiendo con tradición por parte de persona alguna en cuanto a dicho asunto y jurisdicción.

El Requerimiento en forma teórica otorgaba consentimiento a los indígenas, legitimando también su ocupación esto iba a la par con la fundación de ciudades. Y por otro lado el Requerimiento se refería a problemas políticos y jurídicos que el Municipio no contemplaba.

Tenemos entonces que las ciudades o villas existían en base a una triple armazón religiosa, guerrera y jurídica que eran la base del Imperio. Existiendo estas además con sus organismos, sus herederos, y sus ministros, incorporándose estas a los -- Consejos de Madrid; por lo que la comunidad de frailes, colonos, mercaderes y los indios constituían un Municipio más de España en las Indias.

Nuestra legislación para las Indias en un sentido realista, - en cuanto a la vida municipal de las Indias respecto a las leyes que en forma de cédulas, ordenanzas, etc., no formaban un cuerpo estancado y rígido sino todo lo contrario que hasta el legislador temía que su teoría no fuere acorde con la práctica de un nuevo mundo tan poco conocido. En cuanto a lo anterior se estableció que cuando no hubiera seguridad de aplicar una ley y que para no causar un mal mayor se reservara en -- cuanto a la aplicación de esta y que solo se actuara en casos extremos. Al respecto dice Levene "que hay una disposición de 1528, dirigida al Virrey de la Nueva España en ese sentido".<sup>(49)</sup>

(49) Levene, Ricardo: *Introducción a la Historia del Derecho Indiano*. Buenos Aires, 1924. El mismo: *Fuentes del Derecho Indiano*. (Estudio publicado en el anuario de la Historia del Derecho Español, 1924). La Ley de 1528, que cita Levene, está incluida en la recopilación de -- 1680 (lib. II, Tit. I, Ley XXIV).

Respecto a la realidad municipal con caracterfstica localista con intervención de muchos, doctrina adoptada más de una ocasión con la esencia de aplicar las leyes conforme a sus usos y antiguas costumbres.

### 3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL NUEVO MUNDO

En síntesis, los Cabildos indianos que fueron leyes sustraf--das de la Recopilación oficial y de los principales Cedula--rios; al márgen de estas leyes cada Municipio tenía sus características y ordenanzas propias, esto quiere decir que las Ordenanzas de los Municipios eran Ley Constitucional para el vecindario o comunidad, con un Reglamento orgánico para el funcionamiento de los Cabildos.

El Municipio indiano se asentaba en un territorio donde se --constituía un núcleo urbano, basado en la Ley la., título XIII del libro V de la Recopilación, debiendo ser su extensión de cuatro leguas cuadradas; aunque la ciudad era según su importancia metropolitana, dió cesana y sufragánea; surgiendo así esta importancia según la administración eclesiástica. Quien calificaba a las ciudades en su fundación era el Gobernador - del territorio (Recop. lib. IV, Ley II, Tít. VII).

Para evitar la aglomeración de poblaciones, la Ley 6a., título V del libro IV de la Recopilación dispuso que las ciudades se edificaran cuando menos a cinco leguas una de otra, y aun-

que esta ley no se aplicó en lo absoluto, si dió la pauta a la organización en términos municipales y ciudades de América. Entonces en el Municipio que era una población de vecinos, -- quien se encargó de su administración fue el Cabildo que era su representante legal, formado éste a su vez por jefes y funcionarios que variaban según las ciudades. Los elementos principales que integraban el cabildo, era la representación del Rey y de los vecinos.

El Corregidor o Alcalde Mayor, era el primer funcionario representante de la Corona, este nombramiento era muy común en territorios del Virreinato de la Nueva España.

El Alcalde Mayor se designaba más comunmente en Perú por el origen y la función que éste desarrollaba.

Para nombrar Alcaldes Mayores o Corregidores, de preferencia se otorgaba a personas que hubieran descubierto o conquistado la zona donde un Municipio se asentaba; se pactaba así en las capitulaciones que realizaban los conquistadores con el Rey, en este pacto también se les autorizó a éstos a dividir las provincias descubiertas en porciones territoriales. En los cargos antes mencionados, los ocupantes de éstos recibían una remuneración que era producto de los impuestos que se cobraban en base a la Ley XVI, título III, libro IV de la Recopilación, estos cargos los ocupaban por tiempos ilimitados, cargos que a veces duraban vacantes un largo tiempo. Las Leyes de Indias señalaban que los ocupantes de estos cargos debían vivir en la zona o población donde residiera el Cabildo.

El Corregidor o Alcalde Mayor se encontraba incapacitado para desarrollar su cargo, si tenía parentesco con autoridades imperiales o por contraer matrimonio con mujer del país.

Dentro de las obligaciones de los Alcaldes Mayores o Corregidores estaba el presentar un inventario de los bienes y dar - en un plazo de 30 días fianzas de residencia, y esto se dió -- con fundamento en la Ley XCVII del libro V de la Recopilación. Al contemplar las atribuciones de estos, tenemos que debían - ser presidentes natos de los Cabildos y hacer la convocatoria. En situación de sustitución la realizaban los Tenientes de Corregidor o de Alcalde en cuanto a todas sus atribuciones y -- obligaciones.

En cuanto al cargo de Corregidor se contemplaron otras funciones no municipales de justicia y gobierno.

Los Alcaldes Ordinarios debían ser vecinos del lugar donde se estableciera el Municipio para desarrollar su cargo; además - dando preferencia a aquellos que tenían antepasados que hubieraran sido descubridores o conquistadores, y encontrándose dentro de sus cualidades una honradez intachable, ser hábil y -- eficaz para desarrollar sus actividades, agregado a lo ante-rior tener una cultura mínima.

Respecto a la inhabilidad para ejercer el cargo tenemos a los deudores de la Hacienda Real y a los analfabetos; en cuanto a sus atribuciones tenían alcances para ejercer la jurisdicción ordinaria en primera instancia tanto en el orden civil, como en el criminal dentro del Municipio.

Como respaldo a las facultades del Alcalde Ordinario, los Corregidores o Alcaldes Mayores y Gobernadores que no dirigieran ante estos últimos causas que no fueran de su competencia que estuvieran pendiente de resolver.

Además los Alcaldes Ordinarios tenían el derecho de asistencia a los Cabildos y también el voto como Regidores, sin que esta disposición afectara a ciudades donde residiera el Gobernador o el Corregidor (Leyes XIV y XV título III Libro V de la Recopilación).

En base a la Ley XV, título III, libro IV de la Recopilación de 1680, el Alcalde Ordinario llegó a desempeñar interinamente el cargo de Gobernador.

La Real Cédula del 13 de septiembre de 1621 otorgó inmunidad a los Alcaldes Ordinarios y sólo podían ser detenidos con previa resolución afirmativa del Virrey, anulando esta disposición en la Ley XXIII, título III, libro V de la Recopilación de Leyes de Indias. Reduciéndose este privilegio únicamente para los Alcaldes Ordinarios de Lima.

Estos Alcaldes Ordinarios tenían que rendir cuentas al término de su cargo, en juicio de residencia.

Aparte de representar los intereses de los vecinos, los Regidores constituían el Cabildo. Estando obligados estos a residir en la ciudad donde se le asignara su cargo, no podían ausentarse de sus funciones sino, mediante una previa licencia otorgada por el Presidente u Oidor competentes, a excepción:

de que algún Regidor tuviera "estancia a cuatro o seis leguas de la capital", el cual no necesitaba licencia para ir a esta.

El Regidor en caso de ser detenido o preso tenía el privilegio de una cárcel decente según lo ordenado por la Ley XII, - título X, Libro IV de la Recopilación.

Entre las atribuciones más importantes del Regidor encontramos la de policía de abastos de la ciudad, y como Regidor también tendría el cargo de intervenir en las obras públicas según cédula real del 20 de abril de 1538, más tarde plasmada en la Ley XIII, título XVI, libro IV de la Recopilación de Leyes de Indias. Respecto a los Alguaciles, contemplamos dentro de sus obligaciones perseguir juegos prohibidos, pecados públicos y tenían la prohibición de aceptar oficios y gobiernos; recibir dinero de jugadores o aceptar dádivas de presos sujetos a un mandamiento previo.

Una prohibición de competencia y jurisdicción fue que los Regidores no podían escribirle al rey bajo ninguna circunstancia, sin que fuera aprobada por el Cabildo.

Alfereces Reales, eran aquellos que tenían superioridad jerárquica. En los Cabildos tenían voz y voto y preferencia sobre los Regidores.

Solo ante la falta de Alférez Real, correspondía esta función al Regidor más antiguo ya que este último tenía menos jerarquía que el primero. El cargo de Alférez Real no podían ocuparlo en ningún caso los Oficiales Reales. Todo lo relaciona

do a la policía de abasto de la ciudad se encomendaba a los - Fieles Ejecutores.

En base a la Ley XIV, título X, libro IV de la Recopilación; los Fieles Ejecutores podían llevar a cabo su función con los Escribanos del Cabildo o con cualquier otro designado para -- ello.

El nombramiento de Alguaciles Mayores de las ciudades lo otorgaban los Gobernadores, Corregidores o Alcaldes Mayores; la - función de este último era de policía. El Mandato de aprehensión lo llevaba a cabo el Alguacil Mayor según la Ley IV, título VII, libro V de la Recopilación de Leyes de Indias.

Estaban obligados los Escribanos de los Cabildos a llevar fielmente el Registro de los depósitos que se hicieran, por lo -- que el Depositario tenía que entregar antes la cuenta detallada (Ley XXI, título X, libro IV de l Recopilación. Estos Escribanos fungían como secretarios de los Cabildos; por lo consiguiente lo que se tratara era confidencial.

EL DEPOSITARIO GENERAL, lo nombraba el cabildo. El Cabildo - podía exigir al Depositario en General una fianza suficiente y bastante, según lo indicara el Cabildo.

Según la Ordenanza 43 de Felipe II, debían haber dos PORTEROS pero remunerados.

La Ley II, título VII, libro IV de la Recopilación de 1680 estableciendo en este precepto la misión de PREGONERO. Señalando en seguida que la actividad de este debía ser pregonar los

remates que afectaran al Erario real recibiendo un porcentaje del importe de la operación.

EL SECRETARIO DE CARTAS, redactaba las comunicaciones que el Cabildo necesitara y éste tenía un sueldo fijo. Desarrollando esta actividad en Lima uno de los Regidores, al que le pagaban cien pesos, posteriormente desapareció este cargo.

Tenía a su cuidado el Archivo, el archivero, que en Lima, éste desarrollaba una de las actividades del Escribano.

El letrado consultivo del Cabildo, era el ASESOR, era el consejero del Cabildo en asuntos que habían de acordarse y resolverse. El Cabildo señalaba el número de asesores que debía tener.

Otros empleos que existían son: de Regente, Mayordomo de Propios, Recaudador de Alcabalas, Diputados de Policía, Diputados de Positos, Alcalde de la Mesta, Alcalde o Juez de Aguas, etc.

Existió también la CASA DEL CABILDO, para que se juntaran y -- reunieran los capitulares (Ley I, título IX, libro III de la Recopilación); hace mención que estos no se podían reunir en otro sitio diferente, bajo amenaza de perder sus oficios quienes se reunieran.

El número de sesiones señaladas para celebrarse variaban de un Cabildo a otro; según sus Ordenanzas, donde no se señalaban se reunían las veces que fuera necesario.

La convocatoria de las capitulaciones se adaptaban a las necesidades

sidades del Municipio. Parecía muy normal que en las Ordenanzas donde se fijaba número y fecha de reunión no fuera necesaria la convocatoria, sin embargo existían Cabildos donde las Ordenanzas no hacían referencia. En sesiones extraordinarias se realizaban ante una necesidad urgente. A la reunión de -- los Capitulares le antecedía una convocatoria. La asistencia a estas sesiones era obligatoria y para inasistir debía ser -- una causa de extrema urgencia.

LOS PRESIDENTES NATURALES DE LOS CABILDOS --eran los Gobernadores y los Corregidores o-- Alcaldes Mayores donde estos residieran. A falta de los ya mencionados presidían los Alcaldes ordinarios (eran dos por Cabildo). Un Derecho igual lo -- tenía el Teniente de Gobernador.

Para realizar la Junta de Regidores, tenía que ajustarse a Ordenanzas que disponían y reglamentaban la vida de los Cabildos, en un sentido comparativo podría decirse que era su Ley Constitucional.

Señalando así las Ordenanzas el orden de las cuestiones a tratar. Se daba prioridad en cuanto al uso de la palabra a Regidores de más avanzada edad, así sucesivamente hasta el más joven. Iniciando la sesión con la lectura de las Reales Cédulas recibidas estas desde su última sesión, conociendo el contenido de éstas perfectamente cerradas hasta la celebración -- de la junta, rompiendo estos sobres con la mayor solemnidad. Habiendo conocido el contenido de las Reales Cédulas el Cabildo en sesión trataba los asuntos hasta su total desahogo, pa-

ra evitar una nueva sesión.

La votación en los Cabildos era el único medio para los cargos elegibles. Respecto a los Cabildos los cargos podían ser vendidos o dados a perpetuidad y siendo los cargos de esta forma en los Cabildos, entonces ponían a los Alcaldes Ordinarios y demás cargos temporales que existieran en el Cabildo. En los Cabildos donde no se vendían los cargos ni eran perpetuos, entonces se verificaba la elección de todo Cabildo el cual se renovaba de esta manera, marcando así la entrada y salida de electores.

Según la Ley VII, título IX, libro IV, los Virreyes, Presidentes, Oidores y otros cargos gubernativos o profesionales no estaban facultados para participar en las elecciones y mucho menos llevar a cabo actos que las desvirtuaran.

Al respecto al Ley IX, título IX, libro IV decía que los Gobernadores y sus tenientes debían permitir a los Regidores usar sus diputaciones y votar libremente.

Tampoco los gobernadores permitían que los votos de los Cabildos se escribieran en papel en blanco, ni fuera suelto, ni se firmaran en blanco; mostrando de este modo su preocupación porque los votos del Cabildo fueran lo más transparente y puramente posibles, evitando por lo consiguiente que las autoridades intervinieran. Manifestación que muy clara se encuentra también en las leyes de Indias.

La tradición Municipal de Castilla, fue tomada de la fuente -

del Derecho Municipal de Indias.

En los Consejos Abiertos que se reunían en los Cabildos se --  
trataban asuntos generales y necesidades municipales.

La diferencia entre el Cabildo Normal y el Cabildo Abierto es:  
Que el Cabildo Normal era una asamblea representativa (una --  
junta de representantes) y el Cabildo Abierto era un concilio  
de todo o de una gran parte del pueblo. Los Cabildos Abier--  
tos de Indias fueron similares a estos, encontrándose estos -  
en las provincias españolas de América, donde con frecuencia  
los Cabildos dejaban sus facultades y atribuciones en todos -  
los vecinos. Convocando en base a lo anterior a Cabildo Abier-  
to, donde se discutían y resolvían pleitos; tomando también -  
decisiones que eran competencia del Cabildo representativo.

Estos Cabildos Abiertos mostraron así un profundo y auténtico  
sentimiento democrático, que desde comienzos del Imperio, los  
conquistadores y colonizadores creyeron adecuados respecto a  
sus decisiones de vital trascendencia.

La Hacienda Municipal esencialmente se conformaba con bienes  
propios, hayan sido escasos o bastos estos bienes así se con-  
templaron desde los primeros tiempos de la conquista y la co-  
lonización de todas las ciudades.

Cuando las ciudades no contaban con riquezas propias aunque -  
fueran mínimas, se les otorgaban concesiones donde pasaban a  
ser de su propiedad gabelas.

La metrópoli y las autoridades imperiales se ocuparon de la -

Legislación en la Hacienda Municipal como problema de capital importancia para la organización de las Indias.

Además se preocupó por el aseguramiento de los bienes propios que constituían la economía de las ciudades como lo señala la Legislación en mención. Se señalan nuevas reglas respecto a fuentes de ingresos y leyes sucesivas, ya que con esto se fortalecería la economía de poblaciones incorporadas al orden político imperial, así como el asegurar los tributos -- rendidos al Monarca y a la Hacienda Metropolitana.

Los ingresos obtenidos por repartimientos generales, impuestos, multas, alcabalas, etc. eran una contribución de todas las ciudades a nombre del monarca. Se hacían por causa de -- utilidad pública, para obras o empresas en beneficio de la comunidad.

Otros ingresos importantes eran Impuestos y Arbitrios sobre -- productos y servicios, estos estaban subordinados a la voluntad de los Monarcas, estos imponían la cuantía y la fecha en que debían ser cubiertos por los ciudadanos.

Así como las multas por infracción de las Ordenanzas Municipales y las Penas de Cámara, estas últimas las valuaba el monarca. Las multas impuestas por infracciones a las Ordenanzas -- municipales correspondían por derecho a los Cabildos. En las Ordenanzas 36 y 38 de Alonso de Cáceres para los Municipios -- Cubanos, se establecen a favor de los Cabildos los ingresos -- obtenidos por multas, además contemplaba el arrendamiento del cobro de derechos de alcabala. Aprovechando estos ingresos --

el Cabildo para el beneficio público.

Teniendo obviamente el Cabildo la obligación de distribuir es tos ingresos y los fondos que tuviera disponibles en necesida des públicas.

Las Ordenanzas de los Monarcas referentes a la fiscalización de la Hacienda Municipal son numerosas y debían seguir un per feccionamiento, rematado en el siglo XVIII, en la promulga--  
ción de las Ordenanzas de Intendentes.

Esta ordenación fiscal tenía la finalidad de asegurar un or--  
den administrativo y evitar malversaciones y desfalcos, por -  
lo que se promulgó la Ordenanza de Intendentes que se publicó  
en la formación de Juntas Municipales pasando así la adminis-  
tración a la Intendencia.

### CAPITULO III

#### EL MUNICIPIO EN MEXICO

Como lo traté en la parte final del primer tema, el municipio en la historia moderna de México, se inicia con la instauración del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519. De allí parte nuestro sistema político y fue la simiente del régimen municipal mexicano, enriquecido después con las aportaciones de las nuevas formas de gobierno de los pueblos indígenas. Dentro del desarrollo nacional, el municipio mexicano se desenvuelve dentro de un proceso bastante amplio, presentando diferentes estados evolutivos, dentro de los cuales se presupone que a partir -- del período de contacto inicial entre europeos y americanos, en el siglo XVI, las relaciones conjuntivas y disgregadoras -- crearán estructuras sociales específicas y singulares y con -- configuraciones culturales, que durante la época de la colonia tuvieron un desarrollo variado, dentro del proceso evolutivo resalta la diversidad de relaciones sociales y de patrones e instituciones culturales que son resultado de participaciones de los habitantes que caracteriza a los municipios mexicanos y por ende a la sociedad y cultura nacional.

El municipio es la unidad sociopolítica por excelencia y, a mayor desarrollo y complejidad de lo estatal, debe corresponder mayor vigor de las unidades locales, mediante el estudio de la asociación de vecindad en virtud que la grandeza de los conjuntos, se debe a la armonía y perfección de sus detalles.

#### I. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE

A través de la historia de México el municipio se ha caracterizado por ser un organismo fuerte y bien constituido, que a pesar de todos los descalabros que pueda tener ha sobrevivido a pesar de todos los medios que se han usado para tratar de acabarlo, las tradiciones políticas y económicas se arraigaron profundamente en el pueblo cristalizando y manteniendo a través de los siglos su vida fructífera.

El México independiente, para quien no penetra verdaderamente en su historia ha sido siempre de paradojas, en virtud de que se deja llevar por generalizaciones basadas en apariencias o en manifestaciones externas de sus instituciones jurídicas. - Es necesario tener presente y poder distinguir entre Constitución y Leyes escritas y Constitución Real y costumbres de los individuos.

"Por nuestras costumbres eramos españoles, y en muchas cosas seguimos siendo españoles. Es decir eramos mexicanos: los españoles de América, con nuestras propias tradiciones, algunas

heredadas, otras producto del medio. Por la raza, idioma y - religión eramos y seguimos siendo mexicanos, pero por nuestra Constitución somos angloamericanos, por nuestras leyes mercantiles, italianos, por las de carácter civil, franceses, suizos y hasta rusos y así en los demas ordenamientos..." (50)

El legislador mexicano ha sido el instrumento fundamental para ir transformando sustancialmente la organización del municipio, que ha sido la base de toda nuestra organización política y económica, la cual no ha salido bien librada por las - disposiciones del Órgano Legislativo.

En este orden de ideas, cabe mencionar que el primer golpe a nuestra constitución real, fue la implantación del sistema federal copia de la Constitución de Filadelfia destruyendo la - unidad, provocando la división de los pueblos en circunscripciones que los individuos no entendían, preparando así la destrucción del municipio. El segundo golpe consistió en la declaración de igualdad, se acabó la legislación protectora de razas donde todos los hombres son iguales, las consecuencias de la igualdad fueron funestas en virtud de que en todos los regímenes constitucionales federalistas, se caracterizan por un abandono del problema municipal, las de carácter centralista abordaron con firmeza el problema municipal en las -siete leyes constitucionales- que aclaraban que las autoridades mu

---

(50) D'Acosta y Esquivel, *Op. Cit.*, Pág. 106.

nicipales serían electas popularmente.

En 1821, fecha en que se consuma la Independencia de México, se convocó a un Congreso que inició sus sesiones el 7 de Noviembre de 1823, que siguiendo un proyecto de Constitución anterior, la declaró como República Federal representativa, en la Constitución expedida el 4 de octubre de 1824, que en ninguno de sus capítulos contenía precepto alguno sobre la institución Municipal, toda vez que se daba libertad a los Estados de organizarse de acuerdo a sus costumbres y particularidades, sin embargo se puede afirmar que "en muchas partes los Municipios y los Ayuntamientos siguieron regulándose por las disposiciones anteriores a la guerra de Independencia." (51)

En 1836, se expiden las llamadas Siete Leyes Constitucionales, en las que se establece la República Centralista, la sexta manifiesta la división del territorio de la República en Departamentos, y éstos en distritos, los que a su vez se dividieron en partidos, es importante señalar una ley del 20 de marzo de 1837, en la que se regula a los Ayuntamientos con tendencia centralista. La Junta Nacional Gubernativa en el año de 1843 elabora las bases para la Organización Política de la República Mexicana en las que ya establece a los Ayuntamientos y les otorga cierta amplitud de facultades, pero sometidas casi en forma absoluta a las Asambleas Departamentales, -

---

(51) Villegas Ayala, *Op. Cit.*, Pág. 19.

no obstante toda esta problemática se puede afirmar que la -- institución municipal gozaba de ciertas libertades y de me-- dios para realizar sus funciones. En decreto del 25 de junio de 1856, en donde se le da a los ayuntamientos el golpe de -- gracia al llevar hasta el extremo el sentido de la ley, en - efecto daba ese cuerpo legal en su exposición de motivos las siguientes razones: "Que considerando cómo uno de los mayores obstáculos para la prosperidad de la Nación es la falta de mo vimiento o de circulación de una gran parte de la propiedad - raíz se decreta:

ARTICULO 1o. Todas las fincas rústicas que hoy tiene o administran las corporaciones civiles, o eclesiásticas de la Repu blica, se adjudicaron en propiedad a los que las tienen arrend dadas, por el valor correspondiente a la renta que en la ac-- tualidad pagan calculada como rédito al seis por ciento anual.

ARTICULO 3o. Bajo el nombre de corporaciones se comprenden - todas las comunidades de ambos sexos, cofradías y archicofra-- días, congregaciones, hermandades, parroquias y ayuntamientos, colegios y en general todo establecimiento o corporación que tenga el carácter de duración perpetua e indefinida.

ARTICULO 5o. Tanto las fincas rústicas como urbanas que no estén arrendadas a la fecha de publicación de esta ley se adjudicarán al mejor postor en almoneda que se celebrará ante - la primera autoridad política del partido.

ARTICULO 8o. Solo se exceptuarán de las enajenaciones que -

queden prevenidas, los edificios destinados directamente y en forma inmediata al servicio y objeto del instituto de las corporaciones, como los conventos, palacios episcopales y municipales." (52)

"Al amparo de estas disposiciones, que fueron creadoras de muchos problemas, uno de ellos el agrario de México, se consumaron innumerables abusos por parte de personas acaudaladas - (el pueblo a quien se deseaba beneficiar tuvo un papel muy secundario) que cometieron atentados a tal grado graves, que -- despojaron a los pueblos de los medios legítimos que tenían para su subsistencia y menguando para siempre lo que antes había sido floreciente Hacienda Municipal, a la cual dejaron a expensas de lo que pudiera obtener mediante sus arbitrios". (53)

El golpe más fuerte a la organización municipal en México, es la ley de Desamortización de Bienes de las Corporaciones Civiles, toda vez que al hablar de municipios, tanto de españoles como de indios en la Nueva España, sus características esenciales era la suficiencia económica en la administración de sus bienes. Los recursos municipales iban siempre en aumento y no podían ser dilapidadas, ni aún por la mala administración. Esta ley era dirigida al clero; sin embargo, los legisladores siguiendo literalmente el lema de la ley de igualdad

---

(52) Dublán, M. y Lozano, J. Ma., *Colección de Leyes y Decretos*, VIII, Pág. 197.

(53) Villegas Ayala, *Op. Cit.*, Pág. 21.

de personas y corporaciones las aplicaron igualmente al municipio, el legislador no atacó abiertamente al clero por ser - el pueblo profundamente católico, cubriendo sus intenciones - con explicaciones sobre las leyes económicas de la propiedad y su circulación dejando así de existir en el México independiente el sistema de frenos y vigilancia seguido por el ayuntamiento virreinal, los bienes municipales se convirtieron en dinero, siendo pasto de la avaricia de las autoridades, el municipio dejó de tener independencia económica, para allegarse fondos cambió radicalmente su financiamiento y comenzó a exigir más y más del contribuyente. "Creando y aumentando constantemente impuestos, se convirtió en un parásito de la sociedad, volviéndose sus cargas de tal manera odiosas -a través de las prefecturas políticas- que fue una de las principales razones que provocaron la revolución de 1910. Con ésta nace el Municipio del México Contemporáneo más bien, nace una forma municipal de lo que en el transcurso de treinta años, no - ha quedado sino el nombre, pomposo e insincero, de Municipio Libre". (54)

En el tema siguiente haré un análisis del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, que es de primordial importancia, tanto desde el punto de vista filosófico-jurídico, como del histórico. El ayuntamiento mexicano gozó hasta 1917 de la facultad de im

---

(54) D'Acosta y Esquivel, *Op. Cit.*, Pág. 114.

partir la enseñanza ya que eso también lo perdió con el transcurso de los años junto con la libertad religiosa, no obstante que en un principio el presupuesto municipal de egresos, - la primer partida era la destinada a pagar al maestro de escuela, sin olvidar que la educación era impartida preferentemente por corporaciones particulares.

La Constitución de 1917 en su Artículo 3o. puso en manos de la Federación el problema educativo que aún en su texto vive vigente, la garantía individual o libertad de los individuos frente al Estado, paralelamente los sentimientos religiosos de nuestro pueblo fueron objeto de ataques sectarios. Las consecuencias de esta medida son similares a los ataques a la libertad municipal que han acostumbrado a los vecinos del Municipio a adquirir una mentalidad burocrática creyendo defender en todo, del Estado, de la Federación y que estos hagan por el municipio lo que solo a los vecinos de éste, les corresponde fincar las bases por la grandeza del mismo por medio de sus recursos y fines justificando así su existencia ante el Estado.

El texto del Artículo 130 Constitucional, convierte al municipio en denunciante al servicio de la Federación, debido a que se le impone ir en contra de las propias convicciones de los vecinos que lo integran. "Para salvar al Municipio, se impone cualquiera de estos dos remedios: o importamos un pueblo - que se adapte a las normas jurídicas que pretenden regular -- nuestra actividad o establecemos normas que yendo de acuerdo

con ésta, la perfección ¿cuál de estos caminos será realizable? Al erudito legislador le parecerá más sencillo transformar la naturaleza nacional por medio de decretos; al pueblo que no - entiende la erudición ni reacciona favorablemente ante ella, le parece que es mejor vivir lo que se sabe ser, que saberse lo que no se es, ni se puede asimilar". (55).

## 2. LA CONSTITUCION DE 1857 Y LAS LEYES DE REFORMA

En 1843, Santa Anna convoca a la Junta Nacional Gubernativa que elabore las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en las cuales se acentúan más la dependencia de los ayuntamientos respecto de las Juntas, las cuales tienen - facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la Po licía Municipal, tanto urbana como rural. En 1856, Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República, el cual colocó a los Municipios directamente bajo la autoridad - de los gobernadores, en tanto se promulgaba la Constitución, estos a su vez, nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban su hacienda. El re presentante Escudero señala con justa razón: "El Estatuto establece la forma central más ominosa todavía que la de las Ba

---

(55) D'Acosta y Esquivel, *Op. Cit.*, Pág. 116.

ses Orgánicas, haciendo que el Gobierno Central se entrometa en la Administración interior de los Estados de modo que hasta en las municipalidades, en los asuntos más triviales y minuciosos se haga sentir su poder". (56)

Es el caso que la Constitución de 1857, se ocupa sólo de paso, de algunas disposiciones de los Municipios; así lo establece cuando en su Artículo 31 Fracc. II establece la obligación -- del mexicano a contribuir a los gastos del Municipio; el Artículo 36 Fracc. I, considera como una obligación de los mexicanos de inscribirse en el padrón de la Municipalidad y antes de la Reforma de 1901, el Artículo 72 Fracc. VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios. Tena Ramírez cita "que siendo las instituciones democráticas, parecería que los municipios deberían haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así; las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (57)

En 1856, Comonfort dictó también las Leyes de Desamortización

---

(56) Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario - Constituyente de 1856 y 1857*. México 1857, Tomo I. Pág. 372.

(57) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, - Ed. 1944, Pág. 141.

que producirían efectos desastrosos e irreparables a la insti-  
tución municipal, obligándolos a enajenar sus bienes raíces -  
que no estaban destinados directamente al servicio público, -  
lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, edifi--  
cios y aún fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones las  
Plazas Públicas, con lo que el espíritu de la Reforma se exa-  
geró y extremó mucho más allá de lo debido.

Como lo apuntaba en párrafos anteriores la Constitución Polí-  
tica de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, restableció de  
nuevo el sistema federal, pero poco se ocupa de los municii--  
pios, solo haciendo referencia de modo indirecto las obliga--  
ciones que se les imponía a los mexicanos de contribuir para  
los gastos que demandan la Federación, los Estados y los Muni-  
cipios en el que residan. Sin embargo, es notable el proyec-  
to de adición a la Constitución que planteó el Diputado Casti-  
llo Velasco, quien consideraba que si se adoptaba la división  
del territorio en Estados y éstos a su vez en Municipios, de-  
bería dejárseles en amplitud para que ejercieran sus funcio--  
nes toda vez que "las Instituciones Políticas deben de ser un  
medio de procurar el bienestar social... y toda municipalidad  
de acuerdo con su Colegio Electoral, puede decretar sus obras  
y medidas que crea convenientes al municipio, votar y recau-  
dar los impuestos que estime necesarios. Todo pueblo debe te-  
ner terrenos necesarios y suficientes para el uso común de --  
sus vecinos, es decir se reconocía que la Institución Munici-  
pal debería alcanzar rango de precepto fundamental, que ella

debería realizar las obras públicas necesarias para el Municipio, y que debería contar con la facultad de cobrar arbitrios para solventar los gastos que demandara la Administración Pública, volviéndose además al sistema de los bienes "Propios" de los pueblos y de uso común de los vecinos, es decir, se -- postulaba un completo sentido de las funciones municipales, - pero el citado proyecto de adiciones no fue incorporado a la Constitución". (58)

### 3. LA REGLAMENTACION DE LA MATERIA MUNICIPAL EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS (LAS PREFECTURAS POLITICAS)

La denominación de Prefecturas fue motivado por el agrupamiento de los ayuntamientos durante el gobierno del General Díaz en divisiones administrativas superiores, que recibieron los -- nombres de Partidos, Distritos, Prefecturas a cargo de los -- Prefectos o Jefes Políticos que no eran otros que los Delegados de Gobierno central, dedicados a hacer cumplir fielmente las instrucciones y órdenes del Gobernador. "El odio que despertaron tales funcionarios, fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la impartición del "Municipio Libre". Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la

---

(58) Zarco, Francisco, *Op. Cit.*, Pág. 512-520.

supresión de las Jefaturas Políticas en la República es uno de los progresos que en justicia debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, tenemos que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas. (59)

Debido a este estado lamentable en que se encontraba el Municipio en plena dictadura liberal del porfirismo, se debía de encontrar y motivar un verdadero anhelo en los Constituyentes de 1917, para depurar de todos los males la Institución Municipal.

En la segunda mitad y años postreros del siglo pasado, la situación jurídica de la Institución Municipal, analizada en -- los distintos textos de las Constituciones fue precaria, resultado de la sujeción y vigilancia que ejercían los funcionarios nombrados directamente por el gobierno de los respectivos Estados, cabe hacer mención que en muchos cuerpos legales inician los principios que deberían llegar a ser las bases de nuestra actual legislación Municipal.

Considero interesante a continuación reproducir algunos preceptos de las Cartas Particulares de las Entidades Federativas.

---

(59) Tena Ramírez, *Op. Cit.*, Pág. 143.

Aguascalientes. De 1857, reformada en 1868 y que en lo relativo a los Municipios establece: Capítulo III, art. 94 "El territorio del Estado se divide en Partidos y Municipalidades" estableciendo así dos categorías de corporaciones, siendo los primeros gobernados por ayuntamientos y los segundos por Juntas Municipales, nombrados dichos cuerpos por elección directa. Las atribuciones las debería establecer la ley respectiva sobre el "Gobierno Económico-Político". Se disponía que en la Cabecera de cada partido debería haber un Jefe Político nombrado por el Gobernador, de las ternas que le presentaran los Ayuntamientos, cuyo cargo duraba cuatro años.

Esa misma Constitución, siguiendo las ideas de la ley sobre desamortización de los bienes del clero y demás corporaciones, establecía en sus artículos 25 y 27 que "Ninguna corporación podía establecerse ni adquirir bienes raíces en el Estado, -- excepto los inmuebles destinados expresamente a hospitales, -- casas de beneficencia y cárceles". Esto nos da una idea de la situación precaria que guardaba la Institución Municipal en ese Estado.

Campeche. Esta Constitución, que es de fecha 1861, reformada en 1894, establecía sólo principios generales sobre la función Municipal, sin reglamentar en forma debida la Institución, a la que se hacía sólo referencia en forma indirecta: -- la obligación de los ciudadanos de servir los cargos municipales que las leyes determinen (art. 10 fr. IV), los derechos de los Ayuntamientos para iniciar leyes en lo concerniente a

los ramos de policía (art. 29 fr. IV). Sin faltar el precepto relativo a la incapacidad de las corporaciones civiles para adquirir bienes raíces, con exclusión de los edificios destinados directamente al servicio de la Institución (art. 72).

Coahuila. De 21 de febrero de 1882, en que se reglamentó el Municipio bajo normas de extrema vigilancia de los poderes -- que pesaban sobre él, reduciendo con ello su ya estrecha esfera de actividad. Entre las facultades del Congreso se le otorga en materia municipal las siguientes: Establecer y suprimir municipios, formación de ordenanzas municipales, aprobación de arbitrios para cubrir sus gastos, etc., (art. 70 frs. XVIII, XIX y XX), en tanto que al Gobernador se le concedían como atribuciones: la de visitar las oficinas de renta municipales así como las demás de los ayuntamientos; suspender a -- uno o a todos los individuos del Ayuntamiento cuando no obedecieren las disposiciones gubernativas; presidir los ayuntamientos cuando lo creyere necesario, y se le imponía como obligación la de visitar los distritos y municipios en determinados períodos. (Arts. 87 frs. XII, XXIII y XXVIII y 89).

En cuanto a la organización Municipal, se disponía que el territorio del Estado se dividiría en Distritos y Municipalidades, dejando a una ley posterior la tarea de indicar el número de municipalidades que correspondería a cada Distrito (art. 106), se disponía además que en cada Distrito debería haber -- un Jefe Policiaco, nombrado por el Ejecutivo del Estado y cuyas atribuciones eran variadas: publicar y hacer cumplir las

leyes y órdenes que el Gobierno del Estado le comunicase; inspeccionar las oficinas del Ayuntamiento y darle a conocer todas las observaciones que hiciera a este respecto (arts. 107 y 108). Los requisitos exigidos para que una población se -- erigiera en Municipalidad eran: que ésta tuviera una pobla-- ción de mil habitantes por lo menos, que éstos pagaren al era rio contribuciones por valor de 200 pesos o más al año y que contaren con recursos necesarios para sostener dos escuelas - de primeras letras y sostener una cárcel.

El artículo 111 disponía que cada Municipio debería tener un Ayuntamiento de elección popular directa renovable cada año; el 112 disponía que los Ayuntamientos eran cuerpos deliberantes únicamente porque la parte administrativa del Municipio - se le reservaba al Presidente con exclusividad. Eran faculta des de los Ayuntamientos: el derecho de iniciar leyes ante el Congreso, llevar a cabo obras de utilidad pública cuando lo - permitieran los fondos municipales, recaudar los impuestos Mu nicipales; cuidar Ayuntamientos, se les sometía a la vigilan cia de un funcionario que se designó en un principio como "Je fe de Policía", y que después se cambió por el de Jefe Políti co, a cuyo cargo estaba el gobierno económico-político de ca da Partido (art. 66), y cuyas atribuciones eran: Presidir el Ayuntamiento, hacer ejecutar las disposiciones de éste, publi car las leyes, disponer de la policía y cuidar el orden de -- los pueblos.

*Guerrero*. La carta particular de este Estado, al igual que - la de Durango, no le dedica un capítulo especial al Municipio, pues en la parte denominada "de la Administración de los pueblos" se exponen las reglas generales de gobierno de los Distritos y sub-divisiones: municipios, poblados, haciendas o - rancherías regidos respectivamente por: Prefectos, Ayunta-- mientos, Sub-Comisarios y Comisarios de Policía.

*Hidalgo*. En esta Constitución, la Institución Municipal ad-- quiere rango de Cuarto Poder, al declarar el artículo 17 de - la ley, que "El gobierno del Estado se divide para su ejerci-- cio en cuatro Poderes: Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Mu-- nicipal, siguiendo así una tendencia de origen francés que se proponía elevar a la categoría de Poder, al Municipio. En el capítulo dedicado a lo que se denomina Poder Municipal, se de clara que se deposita el ejercicio de ese poder en la Asamblea y en los Presidentes Municipales (art. 85), y más delante ha-- ce una declaración de lo que significa el municipio: "Base de la administración y existencia del Estado" (art. 86). Las -- Asambleas Municipales deberán componerse de Múncipes electos popularmente por secciones, correspondiendo un múncipe por - cada sección. El art. 92 establece las atribuciones de la -- Asamblea: Decretar y expedir el reglamento sobre la Adminis-- tración Municipal con sujeción a las bases que se establezcan en la Constitución, formar los presupuestos anuales de Ingre-- sos-Egresos; decretar obras de utilidad pública y las obras - para ejecutarlas; levantar el censo Municipal; proveer sobre

la seguridad de las personas; facultar al Presidente Municipal para la celebración de contratos con los particulares o - empresas sobre asuntos públicos del Municipio; elegir jueces conciliadores; calificar y declarar la elección de los Munici pes y del Presidente Municipal; fijar el sueldo de los emplea dos y del Presidente; admitir las renunciaciones del Presidente, - Municipales y jueces conciliadores; conceder licencias; formar el reglamento interior; etc.

Como puede verse, las atribuciones de la Asamblea o Ayuntamiento eran de lo más variado: podían decretar el reglamento sobre administración, materia básica de los asuntos municipales. Los Presidentes Municipales son dotados en esta ley de los -- más amplios poderes; el artículo 95 les señala entre otras cosas las siguientes facultades: ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos de la Asamblea; indicarle a ésta los medios convenientes de administración local; convocar a las asambleas ordinarias; asistir a ellas; tomar parte en las discusiones con voz pero sin voto; promulgar las leyes y los decretos de observancia general; celebrar contratos con las empresas o los particulares, previa autorización de la Asamblea, sometiendo los que celebre a la aprobación de la misma; cumplir y hacer cumplir los reglamentos, leyes y decretos del Estado y municipi pales; nombrar y remover los empleados de la Presidencia y con cederles las licencias que soliciten; ejercer las funciones - de Jefe del Registro Civil donde no haya este funcionario, etc. Esta ley que podemos calificarla de modelo, es tanto más inte

resante porque no registra entre sus normas la sujeción que - otras otorgan del Municipio al Órgano delegado del Gobierno: el Prefecto o Jefe Político. Además esta ley declara que el Municipio es un cuarto Poder, cosa que si no desarrolla de un modo efectivo, cuando menos hace notar la importancia que se le atribuye a la Institución.

*Jalisco.* La Constitución de este Estado, de 1857, se reformó en 1885. Dividía el territorio en Cantones y Departamentos, siendo los primeros administrados por Jefes Políticos y los - segundos por Directores; aquellos funcionarios eran designa-- dos a propuesta de la junta de Gobierno que asistía al Gober-- nador; y en cuanto a éstos, eran designados libremente por el Ejecutivo (arts. 31 y 33). Se estableció también que los pue-- blos que tuvieran más de seis mil habitantes estuvieran repre-- sentados por un Ayuntamiento de elección popular directa; y - los pueblos de menos de seis mil almas tuvieran un Comisario, es decir, se ahogaba al Municipio entre tantos funcionarios - gubernamentales.

*México.* La Constitución de ese Estado, de 1870, le dió al Mu-- nicipio un escaso tratamiento legal, pues sólo en el art. 109 se hace referencia a él en la parte que se denominaba "La for-- ma de Gobierno interior"; estableciendo tres categorías de en-- tidades: Distritos, Municipalidades y Municipios, gobernados todos ellos por Jefes Políticos y sujetos a su vez inmediata y directamente al Gobernador del Estado.

**Morales.** La Constitución de este Estado dividía el territorio en Distritos, subdivididos a su vez en Municipalidades. En la cabecera de cada Distrito residía el funcionario, Jefe Político, a cuyo cargo se dejaba la administración pública -- del mismo, abarcando las funciones políticas y administrativas de las entidades que gobernaba. El art. 84 dejaba la administración interior de las Municipalidades a cargo de los Ayuntamientos, los cuales se debían de integrar de un presidente, un síndico y varios regidores, siendo electos popular y directamente (arts. 84, 85 y 89).

**Nuevo León.** La Constitución Política de esta entidad, de 1899, da a la Institución Municipal un tratamiento especial, y si -- al igual que otras legislaciones divide el territorio del Estado en Distritos, esto lo hace según lo dispone el artículo 106, "sólo para facilitar las elecciones", sin que se otorgue categoría superior de los distritos sobre las demás municipalidades. Respecto a éstas, declara la ley la igualdad que debe haber entre ellas, al decir el artículo siguiente de la ley -- que comentamos que deben ser independientes unas de otras, y en el orden político su único superior jerárquico sería el Gobernador. La institución de los Jefes Políticos casi desaparece en el Estado de Nuevo León, puesto que se adopta como medida transitoria. En efecto, disponía el artículo 107 que podrían establecerse una o más jefaturas políticas temporalmente en algunas partes y quitarlas cuando cesen las causas que las hayan motivado. La facultad de crear y suprimir Jefatu--

ras políticas se le concedía al Congreso local y a la diputación permanente. El art. 108 disponía que el gobierno de las Municipalidades correría a cargo de los Ayuntamientos, dejándoles así una amplitud en sus gestiones políticas y administrativas.

*Michoacán.* Esta ley, como la mayoría de las de la época, disponía la división del territorio en Distritos, Municipalidades y Tenencias, modalidad que subsiste hasta la fecha aunque ya con otros fines; encomendaba al gobierno de los Distritos a los Jefes Políticos con las atribuciones que les señalaría la ley de la materia y que en seguida analizamos. Las amplias facultades que se otorgaban a los Ayuntamientos fueron desvirtuadas por el alcance de la ley reglamentaria y por la preponderancia que alcanzaron los Prefectos Políticos en esa entidad.

La mencionada ley que se llamó Ley sobre el Gobierno Económico-Político para el Estado de Michoacán, expedida por el Ejecutivo el 10. de Septiembre de 1901, establecía en su primer artículo, que "El Gobierno Económico-Político se ejercía inmediatamente pero bajo la dirección suprema del Gobernador, por los Prefectos, Presidentes Municipales, Jefes de Tenencia y Encargados del Orden"; el segundo establecía que "En cada cabecera hubiera una prefectura a cargo de un funcionario denominado Prefecto del Distrito, el cual ejercería el Gobierno económico-político de la demarcación. Entre las numerosas atribuciones de este funcionario la ley le concedía las siguien

tes: Cuidar la publicación, circulación y fiel observancia de las leyes que se le remitiesen; cumplir y hacer cumplir las - Órdenes del gobierno; atender a la conservación de la tranqui lidad y el orden p**ú**blicos; castigar con multas hasta de cien pesos o arrestos hasta por un mes a los infractores de los -- Bandos de observancia general; ejercer inmediata vigilancia - sobre todos los funcionarios, autoridades y empleados del dis trito ya fueren del ramo político o judicial; presidir las se siones del Ayuntamiento cuando lo creyere conveniente al ser- vicio p**ú**blico; conocer de las faltas que cometieren los Presi dentes Municipales; nombrar y remover a los jefes de Tenencia; remitir al Gobierno noticias de las personas que hubieren re- sultado electas para ejercer las funciones de regidores o sín- dicos de los ayuntamientos; formar la estadística del distri- to; procurar la construcción de edificios p**ú**blicos, la apertu- ra de caminos y la construcción de puentes y calzadas y cui- dar a la vez la conservación de los existentes; cumplir con - las atribuciones de Policía Judicial que en esa materia les confieren los Códigos Penal y de Procedimientos Penales; ve- llar sobre la recaudación y buena inversión de los fondos muni cipales; disponer de la fuerza armada, ya sea del Estado, o - del municipio, o de las Federales; visitar cuando menos una - vez las municipalidades y las Tenencias del Distrito; dar cuen ta al Ejecutivo cada año, en el mes de enero, de lo que hubie- ren hecho en el cumplimiento de sus atribuciones que les con- fieren las leyes, informando a la vez del estado general de -

la Administración del Distrito en todos los ramos y proponiendo los medios para mejorarlos.

Esta ley delimitaba también las atribuciones de los Ayunta--  
mientos, disponiendo en el artículo 42 que en cada cabecera -  
de Municipalidad hubiera un Ayuntamiento, a cuyo cargo esta--  
ría el régimen puramente Municipal de su demarcación; los in--  
dividuos de los ayuntamientos, dice el art. 43, se denomina--  
rían regidores y serían electos popularmente cada año; de di--  
chos regidores electos uno funcionaría como Presidente, nom--  
brado o electo por el Ayuntamiento respectivo y duraría en sus  
funciones cuatro meses, pudiendo ser reelecto sin limitación  
alguna; el otro tendría el carácter de Síndico y sería desig--  
nado directamente desde que se verificase la elección popular  
(arts. 51 y 45); los cuerpos Municipales tendrían facultad para  
declarar sobre la validez de las elecciones de sus miem--  
bros y la de calificar sobre las excusas o impedimentos que -  
expusieren sus miembros para no servir en los cargos que se -  
les confirieren; conceder o negar licencias; conocer las fal--  
tas que cometieren en el desempeño de sus cargos, tanto sus -  
miembros como los Presidentes Municipales, corrigiéndolas con  
arreglo a sus facultades; iniciar ante el Gobierno el Con--  
greso, las leyes, reglamentos o acuerdos que estimaren conve--  
nientes; expedir para llevar a efecto sus determinaciones los  
Bandos de Policía, Ordenanzas y Reglamentos Municipales, remiti  
tiendo previamente aquéllos al Gobierno, sin cuyo requisito -  
no podrán regir; formar un reglamento interior; dividir la podr

blación en cuarteles y Manzanas; arreglar la numeración de -- las casas y nomenclatura de las calles; procurando que su pi-- so se halle en buen estado; promover la expropiación de los - predios rústicos y urbanos cuando fuere necesario para abrir calles y plazas, construir campos mortuorios, abastos y otros edificios públicos; cuidar que haya fuentes públicas, procu-- rando en todo tiempo la abundancia de agua potable; vigilar - la buena calidad de los alimentos y bebidas de todas clases, evitando adulteraciones nocivas a la salud; promover el esta-- blecimiento de mercados; cuidar de la limpieza de los merca-- dos, plazas, abastos, mesones, hospitales, cárceles, cuarte-- les, atarjeas, baños, pailas y todos los parajes públicos; me-- jorar el alumbrado público de las poblaciones de su compren-- sión y establecerlo en las que carezcan de él; cuidar de la - propagación de los bosques y arbolados; cuidar la buena con-- servación y mejora de los caminos que pasen por el Municipio y de los puentes que existan en ellos; promover la apertura - de nuevos caminos y la construcción de puentes y calzadas que faciliten más la comunicación entre los pueblos del mismo Mu-- nicipio o con los colindantes; procurar la construcción de -- edificios públicos; arbitrar los recursos necesarios para lle-- nar los objetos de la institución y formar cada dos años el - presupuesto de sus ingresos del siguiente bienio; formar y remitir al Gobierno para su aprobación, en el mes de enero de - cada año, el presupuesto de egresos del siguiente: adminis-- trar los fondos por medio del empleado que designe la ley con

sujeción a los presupuestos; intervenir en el remate de bienes mostrencos y cuidar la inversión legal de los productos; ejercer las atribuciones que les imponen las leyes en materia de Instrucción Pública; litigar en asuntos contenciosos cuando se trate de la defensa de sus intereses -en dichos litigios el Síndico representará al Ayuntamiento-; cuidar del buen estado y conservación del archivo y de las oficinas y -- formar anualmente la Memoria sobre el estado que guardan los ramos de la administración Municipal, conteniendo todos los datos convenientes para que el Ayuntamiento siguiente, al que se le presentará, se informe de ella y pueda ejercer sus atribuciones con mayor provecho público.

Tan amplias facultades que poseían los Ayuntamientos les eran dadas sólo en la esfera administrativa, pues el artículo 80 de la ley les prohibía terminantemente ejercer función alguna de autoridad política; es preciso hacer notar que si la ley les prohibía inmiscuirse a los cuerpos legales en materia política era imposible que prescindieran absolutamente de ella, puesto que dejaban en manos del Ayuntamiento la dirección de los negocios municipales que ya encierran en sí un sentido de política.

Como una nota de antecedente sobre las actuales Comisiones Municipales encontramos en la ley que para asuntos concretos se establecía por la ley las Comisiones, que tenían a su vez facultad de encomendar a personas hábiles la dirección de las obras materiales tales como la apertura de caminos, la cons--

trucción de puentes, calzadas, etc.

Correspondían a los Presidentes Municipales las funciones administrativas y de ejecución de acuerdos del Ayuntamiento; -- las funciones de vigilancia y de auxilio de la Prefectura del Distrito (art. 76); el art. 92 les atribuía funciones políticas: Publicación de leyes, sancionamiento de infracciones de las disposiciones gubernativas.

Oaxaca. La Constitución de este Estado, de 1870, sigue las -- reglas de las anteriormente expuestas: la división del territorio en Distritos y Municipios (art. 65), la jurisdicción de los Jefes políticos sobre de aquéllos y de los Ayuntamientos en éstos (art. 66). Los Jefes Políticos debían su nombramiento al Ejecutivo del Estado y sus atribuciones eran las mismas que las demás leyes expuestas. Los Ayuntamientos eran de -- elección popular y tenían facultades administrativas, se les prohibía intervenir en los asuntos políticos, deberían de cuidar de la policía o vigilancia en todos los ramos dictando -- los reglamentos que consideraren convenientes (art. 68). Se les concedía que (art. 70) pudieran acordar arbitrios, los -- cuales deberían de ser proporcionados y en ningún caso podían decretar peajes, derechos de consumo o alcabalas, y se les -- restaba, así, un fuerte renglón de sus ingresos en la Hacienda Municipal, que lo constituyó por mucho tiempo la imposición de alcabalas, que estuvo fuertemente radicado en el siglo pasado.

**Puebla.** Este Estado regló cuidadosamente la materia municipal, partiendo de la división del territorio en Distritos y Municipios. Así, para la creación de nuevos municipios, se exigía (art. 102) que la fracción contara con una población de 30 mil habitantes por lo menos, que se comprobara ante el Congreso que se tenían medios o elementos bastantes para proveer a su existencia política; que se oyera a los Ayuntamientos sobre la conveniencia de la erección del nuevo y que se aprobara el dictamen por 2/3 partes de los diputados locales. La Administración de cada Distrito corría a cargo del jefe político, y la de los pueblos se encomendaba al ayuntamiento; los cargos de este cuerpo se debían prestar gratuitamente en beneficio del pueblo y nadie podía eximirse de cumplidos (art. 107); eran nombrados popularmente por los ciudadanos del Municipio; las juntas auxiliares eran designadas por los ayuntamientos; los ayuntamientos desempeñaban libremente sus atribuciones y administraban con libertad sus intereses; los impuestos se remitían al Gobernador para su aprobación, lo mismo -- que los presupuestos de gastos. Las juntas auxiliares tenían como función ayudar al ayuntamiento en el desempeño de sus -- funciones y para ello tenían como atribuciones acordar la ejecución de obras de utilidad pública. Estas juntas auxiliares llegarían a ser con el tiempo las llamadas Juntas de Mejora-- miento Moral y Material.

**Querétaro.** La Constitución de esa entidad, como la mayoría, dividía el territorio en las formas conocidas, disponiendo --

que los prefectos residieran en la cabecera de los distritos y sus faltas suplidas por un regidor, quien desempeñaba sus funciones temporalmente; las funciones de aquéllos eran amplias en el ramo político, las cuales ejercían como representantes del Gobernador; un subprefecto gobernaba las municipalidades que no eran cabeceras de distrito, tenía facultades análogas al prefecto pero sometido a él directamente (art. 119). En esa Constitución se habla de un cuarto Poder Electoral formado por colegios de ciudadanos, que eran designados por los vecinos y que se reunían todos los años en la cabecera del municipio para elegir al ayuntamiento que correspondía a la demarcación, se efectuaba pues la designación del cuerpo municipal por elección indirecta.

*San Luis Potosí.* La Constitución de este Estado en 1868 disponía la división del territorio en partidos y municipalidades; se disponía que hubiera ayuntamientos en las cabeceras de unos y otras y se harían responsables de su administración interior; en las ciudades de menos de tres mil habitantes deberían tener por lo menos un comisario y un síndico procurador y la elección de estos funcionarios debería ser popular y directa (arts. 59, 61, 62 y 65); los cargos de estos funcionarios e individuos del ayuntamiento y los comisarios eran honoríficos y no tenían más recompensa que la gratitud pública.

*Sinaloa.* En esa entidad el territorio se dividía en distritos y directorías, siempre que tuvieran una población de más

de tres mil habitantes y al frente de ellas un director político nombrado libremente por el gobernador; en cada cabecera de distrito debería haber un ayuntamiento de elección popular, con las atribuciones de policía y vigilancia, ornato, salubridad y obras públicas (arts. 50, 51 y 52); el artículo 53 otorgaba a los Ayuntamientos una función de trascendental importancia, al declarar que "el Ayuntamiento de cada Distrito, -- ejercería el Poder Legislativo en objetos de su incumbencia"; esa facultad se otorgaba limitada para que no se creara conflicto entre el ayuntamiento y los poderes del estado.

*Sonora.* En el cuerpo legal que estudiamos, se trató de democratizar la institución de las jefaturas políticas, al declarar el artículo 78 que "el Gobierno de cada Distrito estaría a cargo de un prefecto, nombrado por el mismo Distrito en elección popular directa, durando dos años en su encargo y prohibiéndose su elección para el siguiente período". Sus facultades eran idénticas a las de los funcionarios designados en -- las demás entidades, es decir, gozaban de toda clase de atribuciones en materia política, gubernativa, de inspección, etc. Se reservaba a las corporaciones denominadas ayuntamientos el gobierno interior de los pueblos, la vigilancia y policía de los mismos, sin tomar parte en cuestiones políticas.

*Constitución de Tabasco de 1890.* Esta Constitución no ofrece particularidades en la materia municipal. Sigue el modelo de las demás en la división del territorio y la distribución de

las competencias.

Tamaulipas. En la Constitución tamaulipeca parece que la -- Institución municipal si alcanzó un libre desarrollo, puesto que se vio libre de los funcionarios denominados prefectos o jefes políticos, o bien los sufrió de una manera transitoria. En efecto, el art. 85 establecía que cuando el gobernador lo estimare conveniente podía nombrar visitadores en los distritos para que le informaran acerca del estado que guardaren - los distintos ramos de la administración pública en los distintos pueblos, a fin de que si hubiere abusos, fueren corregidos para que no estorbaren la marcha regular de los negocios; además se establecía que dichos visitadores eran nombrados únicamente por el tiempo necesario para subsanar una irregularidad, dejando el gobierno municipal a cargo de los ayuntamientos que deberían ser nombrados en elección directa (arts. 85, 86 y 88).

Tlaxcala, *Constitución de 1891*. Esta Constitución, no obstante que hacía la declaración solemne de que el supremo poder del Estado se dividía en: legislativo, ejecutivo, judicial y municipal (art. 20), es decir, estableciendo como la de Hidalgo, un cuarto poder, y que en el art. 76 establecía que ese poder municipal se depositaba en los ayuntamientos - computados colectivamente, establece sobre los mismos la jerarquía ineludible de los prefectos políticos, los cuales tenían a su cargo la administración de cada distrito. Se establecía que los ayuntamientos podían ser electos popularmente,

por sus respectivos "municipios", renovándose cada dos años en su totalidad y sus miembros eran inviolables por la manifestación de opiniones en el ejercicio de sus cargos. Los ayuntamientos tenían la facultad de calificar las elecciones de sus miembros, iniciar leyes y adicionar la Constitución particular, aprobando las reformas que a ésta se le hicieren (arts. 78, 79 y 80).

*Veracruz.* Establecía este ordenamiento que el territorio se dividiría en cantones y municipalidades; éstas formando parte de aquéllas. La forma de gobierno de estas entidades era la misma que hemos visto en la mayoría de las constituciones de los estados; además de los jefes políticos se establecía el cargo de alcaldes municipales que eran las autoridades políticas de cada municipio; se establecía también como una -- tercera categoría de entidades, a las congregaciones, dejándose a una ley posterior que organizase las atribuciones de éstas y su funcionamiento (arts. 90, 92, 93 y 94).

*Yucatán, Constitución Política de enero de 1870.* Establece esta ley tres categorías en la división territorial: partidos, municipalidades y secciones. Los partidos se componían de municipalidades y éstas tenían la extensión que fijaba la ley. Los partidos tenían en su cabecera un jefe político, -- pero más adelante se confundían las funciones de éste con -- las de los cuerpos municipales, al decir la ley, que las ciudades, villas y cabeceras de partido tendrían un ayuntamiento que sería representante de la municipalidad y que ejercer-

ría las funciones correspondientes a la parte económica y administrativa que les señale la ley; los pueblos que no fueran cabecera de municipalidad deberían tener una junta municipal y los de corto número de habitantes deberían contar -- con un comisario municipal (arts. 72, 73, 74, 75, 76 y 77).

Zacatecas, *Constitución Política de 1869*. Se establece en este cuerpo legal el sistema de los jefes políticos democratizados. Al disponer el art. 47 que dichos funcionarios deberían ser electos popularmente durando en su encargo cuatro años, sin que pudieran ser reelectos, los ayuntamientos se designaban con el nombre de asambleas municipales elegidas -- también directa y popularmente en los pueblos para el gobierno interior de los mismos; se establece que las Municipalidades que por su riqueza o industria, o por su extensión territorial, tengan más de veinte mil habitantes, pueden pedir al Congreso que se les eleve a la categoría de partido (arts. 47, 49, 50 y 51).

Podemos afirmar que la institución municipal quedó legalmente confirmada como institución necesaria en nuestras leyes y en nuestro derecho positivo mexicano del siglo pasado en donde recorrió con diversos matices toda la escala de reglamentaciones; desde su ignorancia por la primera Constitución de la República, al centralismo y sujeción impuestos por las -- constituciones de ese tipo, o bien con una cierta amplitud -- en su esfera de acción otorgada por el régimen de la Constitución Federal de la República Mexicana de 1857, que si bien

no puso las bases municipales, dejó en amplia libertad a los estados de la federación para que regularan esa materia, en lo que se denominó como régimen interno; y es interesante observar cómo todos los Estados coinciden en establecer como base de sus entidades particulares las llamadas Municipalidades, fenómeno explicable si recordamos que la organización de los pueblos en ayuntamientos ha sido la institución más constante en la historia y en la evolución social de la Nación.

Tenemos ejemplos de estados que regularon en sus constituciones particulares la institución municipal de una manera minuciosa y acertada, aunque a fines del siglo pasado y en la primera década del presente se impusieron nuevos giros a la institución, por tendencias centralizantes que bajo una apariencia de legalidad restringieron grandemente la libertad del Municipio, al cual pretendieron alejarlo de toda actividad política, atribución que pasó a ser dominio únicamente de funcionarios delegados del poder Ejecutivo, llamados prefectos, jefes políticos o directores, cargos que si bien en muchos casos fueron conferidos a hombres de valía que se preocupaban por el bienestar de su demarcación, en la mayoría de las veces recayeron en individuos sin escrúpulos, que, faltos de principios de moralidad y abusando de su poder, fueron contribuyendo a aumentar el malestar social que fue una de las causas determinantes del movimiento revoluciona--

rio iniciado en 1910. (60)

#### 4. LA INSTITUCION MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION DE 1917

Los precursores del movimiento armado y algunos intelectuales que anteriormente habian tomado con seriedad el problema de la reivindicación de los fueros municipales, devolviéndole a la institución la libertad que se le habia coartado, propusieron medidas concretas para lograrlo. Así vemos en el programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, que en sus puntos exponían: "La supresión de los Jefes Políticos y la reorganización de los Municipios que han sido suprimidos, y el robustecimiento del poder Municipal", y dando como explicación que "la supresión de los Jefes Políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de la opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento." (61)

A pesar de las buenas intenciones de los primeros revolucionarios, pasaron algunos años desde que fuera iniciada la lucha,

---

(60) Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, Tomos I y II, editados por la Secretaría de Gobernación en 1902.

(61) González Ramírez, Manuel: *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, T. I.

para que los anhelos del pueblo se vieran satisfechos por disposiciones legislativas encaminadas a aliviar la precaria situación municipal. Es el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista quien dicta en Veracruz, el 25 de Diciembre de -- 1914, el Decreto que deroga el art. 106 de la Constitución, - estableciendo como principio fundamental el Municipio Libre.

Este decreto debería informar el proyecto de la Segunda Comisión de la Constitución reunida en Querétaro, que lo presentó para su estudio en los debates del Constituyente efectuados - los días 22 y 24 de enero, que después de serias y bien encau zadas discusiones se aprobó en los términos siguientes:

"Art. 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, te-- niendo como base de su división territorial, y de su organiza ción política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad - intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará con las contribuciones que les señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, se rán suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurí- dica para todos los efectos legales".

Este artículo ha sufrido varias modificaciones, quedando en la actualidad, ampliada la fracción I, como sigue:

"Los Presidentes Municipales, regidores y Síndicos de los -- Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos -- cargos, cualquiera que sea denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio". (62)

Es evidente el fracaso que sufrió la Institución Municipal en el régimen Porfirista que encontró sus raíces en la abstención del Congreso Constituyente de 1856 para reglamentar y poner las bases de ésta en la Constitución, temerosos de invadir la soberanía de los Estados, sin embargo, venciendo este escrúpulo, los Diputados al Congreso Constituyente 1916-1917, vieron con simpatía la idea de incorporar al texto de la Constitución una reglamentación básica del régimen municipal con base al postulado de la Revolución del clamor popular enarbo-

---

(62) Villegas Ayala, José. *Op. Cit.*, Pág. 41.

lando el Congreso entre sus banderas políticas la del Municipio Libre, tanto en el Plan de San Luis, como en el Plan de - Guadalupe.

El 10. de Diciembre de 1916 el Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, entregó al Congreso Constituyente el Proyecto de Constitución, aludiendo al Municipio Libre como "una de las grandes conquistas que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, puesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la veracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores." (63) Con esto se marcaba una radical innovación en relación con la de 1857 es la relativa al establecimiento del Municipio Libre, como la futura base de la Administración Política y Municipal de los Estados y por ende - del país". (64)

El primer proyecto del Artículo 115 en la Constitución Política de 1917 que presentó al Congreso Constituyente del Señor - Carranza se encontraba redactado en los siguientes términos: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como

---

(63) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Edición Oficial 1922, Tomo I, Pág. 266, citado por de la Garza, Segio, *Op. Cit.*

(64) *Ibidem.*

base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrando cada uno por ayuntamiento - de elección popular directa y sin que hayan autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno del Estado o el Ejecutivo Federal o los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de - la fuerza pública donde residieran habitual o transitoriamente".

El precepto anterior le pareció poco enérgico a la segunda comisión de Constitución y que no garantizaba los buenos principios con respecto al municipio, su empeño de esta segunda comisión consistió en dejar sentados los principios fundamentales en que debía desconocer la organización municipal proponiendo intercalar en el texto del Artículo 115, la inclusión de tres reglas importantes y que se refieren a la Independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda que - también debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica, para que puedan contratar, adquirir, defenderse, enajenar, .... etc. Considerando que los municipios salen a - la vida después de un largo período de anquilosamiento en -- nuestras instituciones, ésta comisión dió ingerencia también a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones - hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del - Estado, considerando que los demás conflictos serán resueltos por los tribunales locales, sin perjuicio del Amparo de Garantías, que será siempre la mejor defensa de esta Institución. Para evitar evasión de impuestos, se autoriza la vigilancia -

de interventores nombrados por el Ejecutivo local, en base a estas consideraciones la Comisión propuso al Congreso la aprobación de un texto concebido en los siguientes términos:

"Los estados adoptaron para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y su organización Política y Administrativa el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y términos que señale la Legislatura local. Los ejecutivos locales podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.
- III. Los Municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales". (65)

---

(65) De la Garza, Sergio, *Op. Cit.*, Págs. 193-194.

Este proyecto fue duramente criticado y es el caso que el Diputado Rodríguez González propuso un cambio a la Fracción Segunda quedando como sigue... "Se suprime la palabra "Libremente" y se agregue un inciso 4o. que diga: "En lo relativo a la enseñanza se sujetarán a las leyes del Estado". (66)

Todas las intervenciones de los Diputados asistentes a esta Comisión, coincidían en que el Municipio debe tener independencia económica y su hacienda propia. El Estado deberá entregar al Municipio un porcentaje de las contribuciones que el mismo Estado recaude de la Municipalidad respectiva, acordando por mayoría que no fuera inferior al 10% y que, aunado a los ingresos propios de los municipios tendrían una vida económica más desahogada; a consecuencia de tal consideración esta Comisión presentó el siguiente proyecto:

Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

- 1o. Ingreso causados con motivo de servicios públicos, que atiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
- 2o. Una suma que el Estado integrará al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recauda para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3o. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo, surgiere algún conflicto entre un Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la legislatura y el Municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos, a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad".

El otro voto particular, suscrito por los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, partía de la base de que habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con las correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, -- quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cues--

tiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones, concluída proponiendo el siguiente proyecto:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la Ley respectiva".

Pero ninguno de estos proyectos satisfizo al Congreso, provocando nuevos debates que parecían interminables, hasta que -- constituido ya en sesión permanente, apremiados los diputados por el escaso tiempo que faltaba para su conclusión y probablemente fatigados del tema, acogieron a la ligera una fórmula propuesta por un grupo a través del diputado Ugarte, "para no dejar el hueco de las fracciones I a la III" y la aprobaron en los siguientes términos, que son los que aún conserva:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades".

Aunque el artículo 115, tal como fue originalmente aprobado por el Congreso Constituyente, ha sufrido, hasta la fecha, varias reformas, ninguna de ellas lo ha afectado substancialmente.

te, y sólo la del año de 1933 se ha referido a él, limitándose a extender el principio de la no reelección a las autoridades municipales, por medio de una adición a la primera fracción, expresada en la siguiente forma:

"Los presidentes municipales, regidores, y síndicos de los -- ayuntamientos, electos popularmente por la elección directa -- no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les -- dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos -- los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

Además del artículo 115, otros textos constitucionales hacen referencia a la institución municipal. Así, el artículo 3 -- atribuye al Municipio una función educativa en cuanto que es parte integrante del Estado, señalando como etapas jerárquicas de éste a la Federación, los Estados y los Municipios. El artículo 5 declara servicios públicos obligatorios los cargos -- concejiles.

El artículo 27, en su fracción VI, que limita la capacidad --

del Municipio para adquirir y poseer bienes raíces en cuanto sean necesarios para los servicios públicos, constituye un corolario de las Leyes de Desamortización. El artículo 31 impone la obligación de contribuir a los gastos públicos del Municipio y el 56 declara obligatoria la inscripción en el catastro de la municipalidad, para manifestar la profesión, industria o trabajo de que subsista o las propiedades que se posean.

El artículo 73 consagra el régimen municipal en los Territo--rios Federales, suprimiéndose tal sistema para el Distrito Federal, en virtud de reforma del citado texto. El artículo --130, en fin, les atribuye participación en penosas activida--des persecutorias, totalmente extrañas a su naturaleza.

De los textos anteriores, podemos afirmar que el Municipio no es para nuestra Constitución una comunidad natural, independiente del Estado toda vez que le es anterior y sobre la cual se apoya su creación legal y la declaración de investirlos de personalidad jurídica es importante en virtud de que investir es dotar de lo que se carece apoyándose indudablemente de la propia ley entendiéndolo el Constituyente como "la base de la división territorial de la República, no como una entidad sociológica, cuyo reconocimiento se impone. Por ello el Municipio no constituye una Unidad Soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma - en que el Estado descentraliza los servicios públicos corres-

pondientes a una circunscripción territorial determinada". (67)

Desde mi punto de vista, considero que el tratamiento constitucional que se le dá al Municipio Únicamente está plasmado - literalmente en un papel con un noble propósito del constituyente, pero en la actualidad no existen los medios indispensables para garantizar una amplia autonomía, tanto en el aspecto político como en el económico. Siguiendo el ejemplo del país vecino del Norte, en el cual se ha engrandecido el espíritu municipal en los últimos tiempos de tal forma que han alcanzado logros inucitados que han servido para enriquecer la experiencia a nivel mundial con respecto a la organización Municipal. Asimismo, puedo mencionar un movimiento parecido -- que se inició en España en el año de 1907, inspirado en las vivencias propias reales del pueblo español y en sus tradiciones hispánicas alcanzando con esto plenamente un triunfo genuino y por ende la consagración legal plasmada en el Estatuto Municipal de 1924, en la Constitución de 1931 y en la Ley Municipal de 1935. Siguiendo los ejemplos anteriores México no debe quedarse rezagado, requiere de una reforma a fondo en una situación que día con día se hace más apremiante dentro del régimen Municipal.

---

(67) Fraga, Gabino. *Op. Cit.*, Pág. 481.

#### CAPITULO IV

##### MUNICIPIO Y ESTADO EN LA MODERNIDAD

Históricamente el Municipio es anterior al Estado, es la célula de integración de las nacionalidades, es la comunidad vecinal circunscrita a una demarcación territorial, que representa un poder social y que se organiza para los fines de la convivencia local, como cimiento sociológico, económico, cultural, político y administrativo del Estado.

El municipalismo es un problema a nivel mundial y es el caso - que así se manifestó en Congresos, Conferencias, Reuniones, - Publicaciones y libros registrados y publicados en los más diversos lugares del mundo; por citar varias de las más importantes y significativas mencionaremos, la del 14 al 18 de Noviembre de 1938 en La Habana, Cuba que fue el Primer Congreso Panamericano de Municipios, en 1942 en la misma Ciudad se celebró el Primer Congreso Histórico Municipal Interamericano. En Septiembre de 1941 del Segundo Congreso Interamericano de Municipios en el cual la resolución del acta final aprobada establecía "El segundo Congreso Interamericano de Municipios, - recomienda: la dictación de Leyes que aseguren la autonomía - de los Municipios, que delimiten sus funciones y establezcan

todos los servicios que convengan acerca de la vida municipal". (68).

Cabe mencionar que así como se han celebrado infinidad de reuniones a nivel mundial, también se han creado organismos internacionales encargados de promover y vigilar que la Institución Municipal siga vigente y cumpla con su cometido por el cual fue creado. Por citar algunos: En la esfera internacional se creó el Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional con sede en la Habana. El 11 de Abril de -- 1975 se funda en México el Instituto de Desarrollo Municipal que desarrolla importantes planes y programas en todos los municipios del país, en la actualidad como Centro de Estudios Municipales.

Resulta bastante compleja la organización municipal, debido a varios y diversos problemas como son los asentamientos humanos irregulares, la situación ambiental que no es exclusiva sino que es un problema a nivel mundial, el problema de la vivienda, el transporte urbano, debido a estas situaciones científicos Norteamericanos preveen el lanzamiento experimental en el año 2,000 de una ciudad satélite, que estará en órbita con habitantes permanentes.

---

(68) Ochoa Campos, Moisés, Op. Cit., pág. 251.

## 1. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Para poder determinar los elementos del Municipio es necesario saber con antelación como son y para que sirven, conociendo así sus características esenciales.

Al definir los elementos de existencia del Estado, tenemos en primer orden su Población, su Territorio, su Capacidad Económica, su Gobierno y sus fines.

### 1.1. La Población

Respecto al municipio se señala como un factor decisivo en la estructura de todo organismo municipal, ya que el municipio - como todas las instituciones jurídicas se funda en el Derecho para así lograr satisfacer las necesidades humanas, dando esto como resultado una convivencia armónica entre los vecinos. Ya que al hablar de vecindad se presupone la contigüidad de familias y edificios; arrojando como resultado esta convivencia vecinal, necesidades y problemas particulares de diversa índole pero con un mismo fin social, donde para resolverlos surge la organización jurídica llamada Municipio. (69)

En nuestras leyes se hace referencia a la población como un factor indispensable para la constitución de una nueva entidad como lo es el Municipio, como nueva entidad que trate de resolver sus problemas en común por lo que necesita como munic

---

(69) Albi, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*.

pio reunir un mínimo de población que varía en nuestras leyes y por la variación mínima o máxima de población resolver sus problemas por conducto de una institución adecuada.

El punto de vista de Jellinek en cuanto a la población es que "Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población".<sup>(70)</sup>

Kelsen al referirse a la misma temática, establece que "Una pluralidad de hombres no constituyen una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado".<sup>(71)</sup>

Contemplando la población de un Estado se tiene la idea de -- que es un agregado humano y que mientras más compacto es, ésta agrupación humana es todavía más eficaz el Estado.

Por lo tanto, el Municipio como célula de organización necesita de una población, pero ésta debe de conformarse por vínculos de identificación como lo son el lenguaje, su mismo pasado histórico, sus tradiciones, sus lazos sanguíneos, su religión, su educación y sus tradiciones en cuanto al vestido y alimentación.

Entonces es un factor necesario el contemplar que en el Municipio su importancia radica en lo indispensable que es una amplia identificación entre su población, para que no sea solo un agregado humano, sino que debe estar organizado en una aso-

---

(70) Jellinek, G.: *Teoría General del Estado*, Pág. 332.

(71) Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Pág. 196.

ciación de vecindad formando así sus propios intereses comunes y dar solución a sus problemas.

Duguit, al tratar la solidaridad en la vida colectiva y el Derecho respecto a la naturaleza de la vecindad dice: "Un hecho social evidente e insoslayable, derivada de la necesidad de la unión que tienen los hombres entre sí". (72)

Así al definir mejor la unidad humana, mejor será la organización municipal; Ortega y Gasset haciendo referencia a la interdependencia llamada solidaridad señalan que: "La realidad que llamamos sociedad, sólo puede existir entre dos cosas que canjean mutuamente su ser... yo te acompaño, convivo o estoy en sociedad contigo en la medida en que yo sea tu..." (73)

Por ello, el Municipio es en la actualidad categóricamente una asociación solidaria de vecindad.

## 1.2. El Territorio.

En cuanto a su territorio, el municipio lo considera como una extensión o un espacio dentro de ciertos límites donde se asienta un poder y en el que ejerce sus dominios; también se contempla como un lugar donde una autoridad ejerce su jurisdicción.

---

(72) Duguit, León.

(73) Ortega y Gasset: *Esquema de la Crisis*, Pág. 21.

El Municipio contempla dos aspectos a diferencia del territorio del Estado que son: Un aspecto positivo, que son aquellos límites de su jurisdicción donde el municipio puede realizar sus funciones, atender sus necesidades locales y donde la autoridad Municipal va a tener facultad para impartir justicia. Y el aspecto negativo se contempla desde el punto de vista -- donde la autoridad municipal no puede ejercer funciones ni ac tuar en una entidad municipal distinta.

En cada Estado, una ley especial indica la extensión que debe tener cada entidad municipal, cuales son sus límites que lo - determinan, etc.; por lo general señala como territorio de un municipio, una gran extensión de tierra que comprende alguna ciudad, designando por lo consiguiente a la de mayor importancia como cabecera del municipio, contemplando también a poblaci ones de menos importancia y rancherías en las que se va a - ejercer la autoridad municipal por conducto de delegados o co misarios que son funcionarios auxiliares del presidente municipal.

Se puede señalar entonces que en base a lo que establece el - artículo 115 de nuestra Carta Magna, inmarcando así la divisi ón territorial de la nación, y que al respecto repiten casi al pie de la letra las constituciones particulares de los Estados pero sin concretar cuales deben ser los requisitos que deben llenar los territorios que corresponden a los municipi os.

Por lo que el territorio donde se asienta el Municipio le es

propio pero no exclusivo, ya que este (el Municipio) forma -- parte de un territorio mayor como lo es el Estado. Entonces se entiende que el Municipio no tiene un ámbito de validez especial exclusivo, pero si propio.

Al referirse Acosta Romero a la coexistencia del Municipio, - de la Entidad Federativa y la Federación dentro de un mismo - territorio, contemplados éstos dentro de un orden de existencia hace mención en primer orden a la Federación, después a - la Entidad Federativa y por último al Municipio. (74)

En base a lo anterior se entiende entonces a los Municipios, en su aspecto territorial como círculos primarios de convivencia, donde los cuales resuelven sus propios problemas y por - lo consiguiente lo más trascendental de estos círculos primarios se tendrá que resolver en los círculos secundarios.

Entonces con fundamento en lo anteriormente expuesto se tiene que el Municipio no es un elemento desintegrante de la Entidad Federativa, sino todo lo contrario, ya que unidos a otros similares constituye a la entidad y ésta a su vez integra a - la Federación.

### 1.3. La Capacidad Económica

En la Capacidad Económica del Municipio, encontramos que ésta

---

(74) Acosta Romero, Miguel: *Teoría del Derecho Administrativo*. Pág. 323.

es representada por los contribuyentes, considerándola entonces como requisito necesario para la constitución, organización y administración de la institución municipal.

Respecto a los fines de actuación del Municipio contempla la satisfacción de necesidades locales de la región, por medio de la prestación y regulación de los servicios públicos, para así sostenerlos y regularlos, vigilando por medio de un aparato administrativo que se encargue de ellos.

Este elemento económico y la población se encuentran íntimamente relacionados, ya que a través de esta relación podrá dar una mejor solución a los problemas de erogaciones y gastos -- originados por el mantenimiento del aparato u organismo municipal, y para sostener el mantenimiento de los servicios indispensables para el bienestar social de su localidad.

Así nuestras leyes toman como factor determinante el económico, ya que éste contempla la creación de nuevos municipios en cuanto a sus contribuyentes, su capacidad económica y tributaria.

La organización municipal estaría imposibilitada para realizar sus gestiones, si careciera de los medios necesarios para el sostén de su administración interna en cuanto a: Gastos -- que requiera su organización interior y la atención a los servicios públicos municipales; medios que son necesarios para realizar la gestión municipal y todo aquello que pudiera formar parte del patrimonio municipal.

Conforme a las leyes municipales la hacienda se constituye como ya se dijo anteriormente, por los impuestos percibidos por éste, al respecto se establece una aprobación del presupuesto de ingresos; éste se daría cada año por los ayuntamientos en funciones.

En la Ley de Colima en su artículo 59 establece que "La Hacienda se formará con fondos que procedan de los propios y arbitrios que señalen las leyes".

En el Código Municipal de Chihuahua en su artículo 296 puntualiza el funcionamiento de la Hacienda local: "Erogará los gastos de la administración Municipal y demás obligaciones a su cargo, con los arbitrios municipales (obtenidos) en base a -- los presupuestos anuales como lo señala el artículo 302: "La Hacienda Municipal percibirá en cada año fiscal los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos e incluyendo participaciones que se estimen necesarios".

Las doctrinas modernas contemplan las cuestiones fiscales o -- impuestos como: "Prestaciones en dinero o en especie que se -- fija unilateralmente con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con las que señala la ley como generadora del crédito fiscal".

A los Derechos como: Aquellas contra-prestaciones exigidas -- por el Poder Público en pago de servicios prestados por él".

A los Productos como: Ingresos que perciben los Municipios -- por actividades que no corresponden al desarrollo de sus pro-

propias funciones de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales".

A los Aprovechamientos como: "Los demás ingresos del erario Municipal: rezagos, recargos, multas, etc." (artículos 303 a 307 del Código), encontrándose idéntica la formulación del artículo 50 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Hidalgo que señala: "La Hacienda Municipal se formará de los impuestos, derechos, productos-impuestos y aprovechamientos establecidos por la Ley de Hacienda Municipal". Estos fondos obtenidos se distribuirán en la forma que determinen los presupuestos de Egresos".

En la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Michoacán, determina que: "La Hacienda Pública de los Municipios del Estado se constituirá por los impuestos percibidos por las Tesorerías de los Municipios o autoridades fiscales que dependan de éstos, por los Impuestos, Productos, Derechos, Aprovechamientos y Participaciones que autoriza la Ley". Esta ley sin definir estos preceptos, los considera fuentes directas de ingresos para el fisco municipal y que así clasifica como derechos.

Uno de los antecedentes más importantes en este aspecto, que se presentó a la Cámara, pero no prosperó fue y que a su vez formaba parte de la iniciativa de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana del 3 de octubre de 1922; proponiendo ésta que la Hacienda de los Municipios se constituyera por las rentas e intereses que produjesen sus bienes y capitales

propios, por los productos de los servicios públicos que estuvieran a su cargo, así como por contribuciones sobre la propiedad raíz dentro de su territorio municipal; estableciendo el proyecto que la Hacienda Pública de los Municipios se formaría con:

- 1) Los productos, rentas y réditos de los bienes capitales - propios que les correspondieran según arreglo a las leyes.
- 2) Con los productos de los Servicios Públicos que tuviera a su cargo.
- 3) Contar con la contribución o producto del impuesto predial urbano: Contar con un 2% sobre el valor de los predios urbanos y todos aquellos comprendidos en el área urbana cualesquiera que fuera su situación con construcción o sin ella, etc., la única situación que se tomaba en cuenta era la de que se encontrara dentro de la urbanización y sin tomar en cuenta su valor, lo importante era -- que el Estado cobrará un impuesto predial sobre estos.
- 4) También con un impuesto predial rústico, sobre la propiedad rural, donde cuya extensión de tierra no excediera el marcado para la pequeña propiedad, fijadas estas por las Leyes del Estado y en la propiedad rural no tenía que -- exceder esta porción de tierra de cincuenta hectáreas, en base a la fracción XI del artículo 115 Constitucional.
- 5) Con los productos de los impuestos recabados por transmisión de la propiedad de acuerdo a los incisos "C" y "D" -

mencionados en dicha fracción.

- 6) Con el uno por ciento como producto del impuesto recabado por concepto de donaciones directas y herencias; de un -- tres por ciento cobrado en las transversales sobre los -- bienes a que se refieren los incisos "C" y "D".
- 7) Con el producto de un medio por ciento en herencias y donaciones directas y de uno y medio por ciento en transversales, sobre el valor de bienes raíces no comprendidos en los incisos "C" y "D" en mención de dicha fracción y que se encuentren dentro del municipio.
- 8) Y con el producto de cualquier tipo de impuestos que de--crete el Ayuntamiento, donde por obvedad sancionará la -- legislatura del Estado. <sup>(75)</sup>

De esta forma el Municipio contará con los medios económicos necesarios para llevar a cabo sus funciones propias como municipio, asegurando así su desarrollo y libertad: al respecto -- las reformas de 1983 tratan de lograr este objetivo, señalando los siguientes aspectos para devolver los ingresos que le co--rresponden al municipio:

1. Las fuentes de sus bienes.
2. Las Contribuciones sobre propiedad raíz.
3. Las Participaciones Federales que le sean asignadas.

---

(75) *Los Derechos del Pueblo mexicano a través de sus constituciones*. Tomo VII, p. 420.

4. Las percepciones derivadas de la prestación de los -- servicios públicos que proporcione.

Al señalar los ingresos mínimos y fundamentales se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos que favorezcan al municipio.

Para garantizar la libertad económica del Municipio, se establece que la fuente e ingresos propios a este sean intocables por lo que no podrán limitarlo las leyes federales.

Con respecto a los legisladores de los Estados, éstos aprobarán las leyes de ingresos para los ayuntamientos y a su vez - analizarán la cuenta pública, para que los Ayuntamientos aprueben sus presupuestos de egresos en base a sus ingresos disponibles. Así los Municipios tendrán la administración libre - de su hacienda, formándose ésta de los rendimientos de los -- bienes que le pertenezcan, de las contribuciones u otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

## 2. LA PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO

Es de gran importancia el estudio del Municipio enfocado desde dos puntos de vista como un hecho objetivo y como realidad jurídica.

Como hecho objetivo, debido a que es algo real y no mera abstracción, es una cosa que existe físicamente, que se identifica con el territorio geográfico donde se asienta, de igual ma

nera se identifica con el gobierno y con la población que son los elementos del Municipio, más sin embargo no hay que olvidar lo que Acosta Jellinek: "Un pueblo es tal mediante la acción unificadora de la variedad de los hombres que la forman, llevada a cabo por la organización y ésta sólo es posible -- cuando unos mismos principios jurídicos rigen para la pluralidad, que queda elevada a unidad en el acto de reconocimiento." (76) Concretando desde el punto de vista objetivo debe considerarse el Municipio como un todo y no puede designarse como tal a una sola de sus partes. Desde el mundo subjetivo se desenvuelve dentro del mundo del deber ser, de la realidad jurídica, en el sentido de que es la organización, la estructura, el orden jurídico que le es dado a la población local para que pueda desarrollarse y alcanzar sus fines. El Artículo 115 Constitucional establece que el Municipio, es una forma jurídica de organizar política, administrativa y territorialmente a las entidades federativas.

Jurídicamente se puede concebir al Municipio como: Objeto de derecho, como relación jurídica y como sujeto de derecho.

Para el primer caso, se requiere que existan sujetos que se puedan relacionar con motivo del objeto, es decir que los sujetos pueden ser el Estado o bien la entidad Federativa o en su caso los particulares se requiere también de un orden jurí

---

(76) Jellinek, G. *Teoría General del Estado*. Ed. Continental, México, 1958.

dico que regule las relaciones que se den con el objeto, éste orden se encuentra contemplado por la Constitución Federal, - las Constituciones locales y las leyes municipales que sirvan de fundamento a los sujetos de derecho, para reclamar la obligación al Estado, o a la Federación del cumplimiento de derechos u obligaciones relacionadas con el objeto.

En el segundo caso, el Municipio es un vínculo que constriñe, que obliga bilateralmente por mandato del Artículo 115 Constitucional a la Federación y a la Entidad Federativa para que - cumplan con la atribución de organizarse Política, Administrativa y territorialmente por medio de los Municipios.

Y por último, como sujeto de derecho se considera como una culidad jurídica, en virtud de que es una característica otorgada por el Derecho que implica la capacidad de gozar y ejercer derechos y tener obligaciones, de ahí la personalidad puesto que pueden corresponder tanto a personas físicas como morales.

El Artículo 115 Constitucional, en su Fracción III, otorga al Municipio personalidad jurídica, esto es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones que regula sus funciones por lo dispuesto en la Constitución Política.

La Constitución local que le corresponde, así como por la Ley Orgánica Municipal de su entidad respectiva y las leyes locales que le sean aplicables. Como persona jurídica colectiva de Derecho Público se distingue por las siguientes características:

1. La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad. En el caso del Municipio - el grupo lo integra una asociación de vecindad, misma que tiene unidad, es permanente y tiene voluntad.
2. Personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes. - Al Municipio se le ha concedido este atributo en la Fracción II del Artículo 115 constitucional.
3. Denominación o nombre. El Municipio tiene el nombre que le permite señalarse y distinguirse de las demás personas y lo usa en todos sus documentos oficiales para identificarse.
4. Ambito geográfico y domicilio. El Municipio ejercita sus atribuciones en su territorio, el cual, está determinado - por la ley; además cuenta con un domicilio legal que es - la sede donde se ubican sus órganos de representación.
5. Elemento patrimonial. El Municipio cuenta con lo que se llama Hacienda Municipal, que es el conjunto de derechos susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que dispone para cumplir sus fines.
6. Régimen Jurídico propio. El Municipio cuenta con el suyo y esta constituido por la Constitución Política Federal y las leyes que de ella emanan, así como por la Constitución Política Local y las leyes que de ella emanan, entre otras leyes la Ley Orgánica Municipal y las leyes de carácter fiscal.

7. Objeto. El Municipio tiene su objeto bien precisado al servir de base a la división territorial y organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación.
8. Organos de representación y administración. El Municipio tiene un órgano colegiado de gobierno que se denomina -- Ayuntamiento y un titular de la administración que lo es el Presidente Municipal, quien generalmente ostenta la re presentación.
9. Fines. El Municipio persigue fines propios y podríamos señalar en forma muy general que buscan la satisfacción de las necesidades colectivas de su población y el propiciamiento de su desarrollo. (77)

En base a los atributos anteriores considero que el más significativo es el que le otorga la Fracción II del Artículo 115 Constitucional y que es la hipótesis que abordé en mi trabajo, Tesis que se refiere a la personalidad jurídica, la cual se puede definir "como instituciones o asociaciones formadas para la consecución de un fin y reconocidas por el ordenamiento jurídico como sujetos de Municipio se distingue de los demás por el fin que persigue, de acuerdo con los elementos de su definición: a) una asociación de individuos o personas físicas b) un fin que se proponen conseguir las personas jurídi-

---

(77) Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1981, Pág. 40.

cas de interés privado y de utilidad pública. (78)

La personalidad del Municipio debe ser necesariamente de derecho público, por los fines que persigue debe ser flexible tanto en el derecho Público como en las obras de interés público con los siguientes atributos:

"El ejercicio del Jus Imperii, como potestad de mando y facultad coactiva; las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos; la gestión de los medios económicos - patrimoniales y tributarios. (79)

### 3. NATURALEZA DEL MUNICIPIO

Se puede plantear desde dos puntos de vista: como organismo - descentralizado de la administración pública y como a un mismo nivel de gobierno.

Como organismo descentralizado, se ha sostenido que es una -- descentralización por región de acuerdo a la doctrina francesa difundida por Gabino Fraga y Serra Rojas, en sus libros de Derecho Administrativo. El Profesor Serra Acosta: "La Descentralización Territorial es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación

---

(78) Villegas Ayala, José, *Op. Cit.* Pág. 47.

(79) Albi, *Op. Cit.*

de una institución pública dotada de personalidad jurídica, - patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la -- Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial". (80)

En relación a lo anterior afirma Robles Martínez "La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración por organizarse y nunca una obligación. Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, en el momento que lo estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyarlo y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimirse la alternativa del órgano descentralizado". (81)

Por lo que respecta a si se considera a un nivel del gobierno, tampoco se puede concebir de esta manera, sino como un imperativo Constitucional que la federación y los Estados de la misma deben acatar. Nace con la carta fundamental del Estado, - en virtud que las entidades federativas, la única forma que tienen de organización desde el punto de vista, territorial, político y administrativo; es el Municipio, según lo dispone al Artículo 115 Constitucional en su primer párrafo:

"Los Estados adoptan, para su régimen interno, la forma de Gobierno Republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política -

---

(80) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México.

(81) Robles Martínez, Reynaldo. *Op. Cit.*, Pág. 143.

y administrativa en Municipio Libre", conforme a las siguientes bases:

- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Las autoridades municipales, no podrán ser reelectos para el período inmediato, - así como los funcionarios nombrados por éstas en su carácter de propietarios los suplentes sí podrán ser electos.
- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la -- cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados que deberán ser suficientes para -- atender las necesidades municipales.
- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Cabe mencionar que se concede a la mujer el voto en elecciones municipales, así como - el derecho a ocupar cargos de elección en el Ayuntamiento.

De lo anterior se desprende que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal y el que -- nos ocupa en este trabajo, se considera la piedra angular del nuevo federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana.

De acuerdo a las atribuciones y fines inherentes al Municipio, se le reconoce la verdadera naturaleza que se le debe de reconocer, al considerarlo como un órgano administrativo, es lo - que más ha limitado al Municipio, en virtud de que tanto como

la Federación y los Estados pretenden resolver sus problemas, asimismo interferir en sus decisiones por la concepción errónea de creer que es un órgano administrativo más y de inferior jerarquía.

Se debe entender al Municipio, como un auténtico nivel de Gobierno, ya que en la medida que un sistema político esté bajo un régimen de derecho fundado en la democracia habrá paz y desarrollo social generando así la grandeza y el bienestar del Municipio dependiendo en gran parte de los individuos, Asociación Vecinal y Colectiva y del espíritu de solidaridad e integración para convertir a éste en un organismo vigoroso capaz de satisfacer y vencer los grandes retos, de revigorar y fortalecer la institución municipal.

La libertad municipal es una conquista revolucionaria que a través de un proceso gradual, ordenado y eficaz de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios que analizan las facultades y atribuciones de las autoridades federales, locales y municipales para un mejor equilibrio entre las relaciones de las instancias constitucionales. Se debe enfatizar que el Municipio es un nivel de Gobierno con poderes autónomos, responsables no ante el Ejecutivo, sino ante sus vecinos, asimismo que los demás niveles de gobierno lo entiendan, respeten y acepten esa calidad, que en la ley se le den atribuciones dentro de su marco de competencias.

### 3.1. Teoría Jusnaturalista del Municipio

Esta teoría llamada también Historicista, considera al Municipio como una entidad producto mismo de la naturaleza del hombre, de la convivencia social del grupo de familias que lo conforman, siendo obligación satisfacer las necesidades de la comunidad, siendo ésta la construcción de la convivencia humana, entre tanto la sociedad es producto de un pacto, del comercio entre las gentes en la que predomina la idea de sentido individualista y la comunidad domina el espíritu de grupo y no hay pacto de unión como en la Asociación de lo anterior se desprende como creaciones naturales tanto a la familia como a el Municipio, a la Iglesia y al Estado.

Al igual como lo trato al iniciar este tema, esta escuela histórica considera que el Municipio es un organismo que se crea con mucha anterioridad al Estado. En su obra Albi cita a Kunze, el cual considera que dichos organismos como "realidades histórico-orgánicas, como verdaderas creaciones sociales, potencias vivas, que el derecho no finge tales corporaciones, sino que las encuentra hechas"; en la misma obra Ornelas afirma "si se considera al Municipio como creación de la ley, -- equivale a suponer que la ley suplanta la obra natural de la sociabilidad".

"En estas tesis se considera al Municipio como una reunión de familias, formando a su vez la reunión de éstos el Estado, es decir, que la base y sustento del Estado son los Municipios, por ello se estima también que el Municipio posee derechos --

que le sean inherentes, por el hecho de ser un tipo especial de corporación; derechos que el Estado no tiene más remedio - que reconocer, por ello es que las leyes nada pueden hacer pa ra normar en forma nueva al Municipio, deben de concretarse a regular lo que encuentran". (82)

Aunque esta teoría actualmente se encuentra desechada, sin em bargo no puedo dejar de mencionarla en virtud de que ha sido grande y se ha dejado sentir en nuestras leyes, como por ejem plo en la del Estado de Michoacán que en su Artículo Segundo menciona "El Municipio es la base fundamental de la organiza ción... que será reconocido y garantizado por el Estado. Al bi considera: "El error fundamental consiste en que no han sa bido distinguir que el complejo que denominamos Municipio lo integran dos factores o elementos distintos que el Jusnatura lismo no ha sabido percibir ni diferenciar: La agrupación hu mana hecho social -y el Municipio propiamente dicho Institu ción Jurídica- y son los hombres, no la naturaleza, como con secuencia de un conjunto de situaciones económicas e históri cas, los que constituyen grupos sociales, o sea que los hom bres hacen uso de una disciplina llamada derecho para normar su conducta y crear organizaciones que les permitan vivir me hor".

---

(82) Villegas Ayala, José. *Op. Cit.*, pág. 50.

### 3.2. Teoría Legalista del Municipio

Totalmente contraria a las ideas Jusnaturalistas esta tesis - considera a la Institución Municipal como una verdadera creación del legislador que lo considera como un conjunto de normas elaboradas por el poder legislativo que en primer término crean la institución y marcan las reglas mínimas para su regulación, fijan los requisitos para su estructuración, las condiciones, sus atribuciones, etc.

En nuestra Carta Magna como en la mayoría de los Estados Libres y Soberanos, al normar la Institución Municipal no se -- menciona, reconocer los derechos originarios del Municipio, - por lo que se supone que las bases constitucionales del Municipio deben su existencia a la ley, dejando a un lado la cuestión si el Municipio es o no anterior al Estado. Es el caso que en nuestras leyes no se habla de derechos inherentes del Municipio ni anteriores al Estado, sino como entidad superior la asiste el derecho de regular de acuerdo a sus intereses y en bien de la comunidad las instituciones que forman parte de él, entre las cuales se encuentra el Municipio buscando su mejor funcionamiento a través de leyes adecuadas para una mayor eficacia, tanto en el marco jurídico y de gobierno, como en - leyes adecuadas para la sociedad que integran el Municipio, - por medio de una reglamentación logrando así el pleno desenvolvimiento de los habitantes que viven dentro de la circunscripción Municipal y en beneficio indirecto del Estado.

En un marco de derechos, el Municipio es el instrumento más adecuado para organizar los esfuerzos de la colectividad en virtud que es la instancia donde más se manifiesta la democracia, ya que la designación del Ayuntamiento se realiza en forma directa por mayoría de los vecinos e inclusive por los grupos minoritarios que quedan representados en forma proporcional.

Como mencioné al inicio de este punto de que el Municipio es creación de un acto meramente legislativo y que en ejercicio de sus funciones crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, con el objeto de regular relaciones sociales y es el caso que el Municipio, a través de su funcionamiento, realiza actos legislativos, como son la elaboración de bandos y reglamentos, tanto para su organización particular interna como para la participación de sus habitantes para mejorar en todos los renglones los servicios -- que presta el Municipio, manifestándose a través de sus legítimos representantes quienes deben interpretar su voluntad y plasmarla en normas jurídicas que son el canal apropiado para resolver los problemas que aquejan a la Institución Municipal en forma deliberativa y colegiada encontrar las soluciones y elevarlas a la categoría de norma jurídica.

#### 4. CARACTER POLITICO ADMINISTRATIVO DEL MUNICIPIO

"El acto administrativo es la manifestación unilateral y ex--

terna de la voluntad de un Órgano de gobierno competente, el cual en ejercicio de su potestad crea, reconoce, modifica, -- transmite, declara y extingue derechos y obligaciones de carácter concreto y personal, con el objeto de satisfacer informes generales".

Cabe hacer mención de una de las notas esenciales del Municipio como es la fisonomía Político-Administrativa que asuma la organización Municipal, que es una tarea difícil debido a que los mismos estudiosos de la materia no se han puesto de acuerdo en lo que debe entenderse por lo político y lo administrativo domina la idea de actividad aplicada de medios a fines y de realización de éstos mientras que la política constituye la congruencia de los hechos con los móviles que inspiran las luchas en torno del poder; Duming citado por Albi, opina que lo político consiste en la conducta del gobierno, en tanto -- que lo administrativo consiste en el aspecto de negocio; o -- sea la acción de gobierno.

Esto es que dentro del aspecto administrativo se gestionan modalidades encaminadas a realizar por medio de un sistema jurídico los servicios públicos adecuados logrando así el bienestar de la comunidad, mientras la política se inspirará en razones de convivencia, no obstante que se trata de toda una serie de actos y pugnas en torno al poder, tendientes a llevar

a cabo las actividades del Estado a un nivel seguro a ésto se le denomina política de la Administración, resulta difícil diferenciar estos dos aspectos toda vez que uno con otro se complementan.

Debido a la influencia de las ideas francesas plasmadas en la Constitución de 1789, se dudó del carácter político en virtud de que se consideró a los funcionarios municipales como agentes encargados de las actividades administrativas, motivando igualmente a la Constitución Española de 1812, por medio de - la cual se dió a conocer aquí en México la institución de funcionarios llamados Jefes Políticos designados libremente por el rey, como sus delegados para el gobierno de los pueblos, - en la segunda mitad del siglo pasado aparecen en las constituciones políticas de los Estados y es el Poder Ejecutivo de -- los mismos quien encarga a los Delegados las Jefaturas Políti cas, Prefecturas, cuya función consistía en desplazar a los - pueblos y a los Ayuntamientos de las funciones de gobierno de sus localidades. Un principio admint o en las leyes esta-- blecía que los ayuntamientos deberían de abstenerse en partici par en cuestiones de orden político, concretándose a reali zar actividades exclusivamente de carácter administrativo, no obstante que al ser nombrados por el pueblo, adquirirían el po der político, como representantes del pueblo que los elegía. Cabe hacer notar que aunque el Ayuntamiento desempeñaba sola mente gestiones puramente administrativas, no dejaba de ser - con ello una función aunque sea mínimamente en lo político, -

en virtud de que la administración Municipal no puede realizarse desligando en forma clara de la política porque toda administración encierra en sí un sentido de orientación, es decir, un sentido de política.

El carácter político de los Municipios se encuentra debidamente asegurado en nuestro Derecho Positivo Mexicano y, se eleva a categoría Constitucional por conducto del Artículo 115 que establece "Los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización Política y Administrativa el Municipio Libre".

##### 5. CREACION DE NUEVOS MUNICIPIOS

Para lograr este objetivo, las entidades asentadas en un determinado territorio y que aspiren alcanzar la categoría de "Municipio", deberán llenar algunos requisitos de forma material y formal que establecen las leyes respectivas.

La mayoría de las leyes señalan primeramente que debe existir el elemento humano denominado Población, a este núcleo es preciso dotarlo de un organismo municipal.

La población en este caso se puede considerar desde dos aspectos; el objetivo en el que se toma en cuenta el contingente -

humano en el cual las leyes fijan un mínimo de individuos para conformarlo el cual varía según las regiones, sin embargo en algunos adolece de una reglamentación adecuada pero si se establece objetivamente la forma de constatarse por medio de censos, empadronamiento, registro, etc., en sentido subjetivo, influye el elemento humano de acuerdo a sus manifestaciones - de voluntad de crear un nuevo Municipio por medio del interés que presente el núcleo humano. En nuestra Legislación este - factor se considera de poca importancia debido a las ideas le galistas del Municipio, contrarias a las sustentadas por los Jusnaturalistas. En algunas ciudades de nuestro país dentro de su cuerpo de leyes ni siquiera indirectamente se refieren al Municipio, en otras se establece "Si una fracción de un Mu nicipio desea segregarse para pertenecer a otro o formar uno nuevo, deberán pedirlo las dos terceras partes de los ciudadanos que lo habiten", (Art. 6o. de la Ley de Guerrero). "Que - se cuente con una población de cinco mil habitantes, tomando en cuenta el consentimiento de la mayoría (Art. 47 Frac. III a Nayarit)" así el Artículo 30 de la Ley de Yucatán menciona como requisitos para la creación de nuevos Municipios "Que la fracción que lo pida cuente con quinientos vecinos por lo menos y que sean mayores de edad". El sentido objetivo está -- por encima del subjetivo, en virtud de que en nuestras leyes es preponderante el elemento humano, resumiendo este punto la creación de nuevos Municipios depende de la voluntad, interés y deseo que manifiesten los vecinos en la erección de un orga

nismo Municipal que solucione sus necesidades por medio de -- los recursos que tenga a su alcance y la prestación de los - servicios públicos municipales.

Resulta evidente que para la creación de un nuevo municipio, se debe contar con una porción de terreno indispensable para su radicación y para el desarrollo de sus actividades, se considera al nuevo municipio como una desmembración del territorio del municipio al cual pertenecía. Las Leyes de diferentes Estados mencionan a territorio como una extensión sufi-- ciente para la prestación de los servicios municipales, la -- ley respectiva debe señalar la extensión y límites y determinar la demarcación de cada uno de ellos, cabe señalar que también en la mayoría de nuestras leyes son defectuosas toda vez que no precisan con claridad en que consiste el territorio de un municipio, se deben tomar en cuenta entre otras cosas para la localización de un territorio; las condiciones naturales y económicas puesto que se estima que la base de la estructura política de la comunidad deriva fundamentalmente de las razones económicas, naturales e industriales, si se toman verdaderamente en cuenta estas consideraciones la prosperidad de los habitantes estará plenamente asegurada.

Otro de los requisitos, que ya se tratan por separado en este mismo tema, es el que se refiere a la capacidad económica que exigen las leyes como factor decisivo en el establecimiento - de un nuevo organismo municipal, ya que de acuerdo a su capacidad puede proveer su existencia política y administrativa,

formar su Hacienda Pública, para cubrir sus erogaciones. En este apartado todas las leyes de los Estados concuerdan en la relevante importancia del factor económico en la constitución de las entidades municipales.

En la constitución de nuevos Municipios, nuestras leyes no se encuentran en que o quien recae la obligación de iniciar el procedimiento para su creación, pero se deja traslucir que en la mayoría de los casos debe ser promovido por iniciativa oficial, ya sea por el Poder Ejecutivo o Legislativo de cada región, este último se constituye en jurado para decidir sobre el establecimiento en su caso de supresión del Municipio. Una vez que se rinden los informes sobre los requisitos que se deben cumplir son satisfactorios, se debe escuchar la opinión de los Ayuntamientos que pudieran resultar afectados o perjudicados con la erección de un nuevo Municipio.

## 6. SUPRESION DE MUNICIPIOS

En el punto que antecede, enumeré los requisitos para la creación de nuevos Municipios que fijan las leyes, así como la atribución del Congreso Local para crearlos o suprimirlos según sea el caso.

Cuando un organismo adolece de alguno de estos elementos (población, territorio y capacidad económica), se sobrentiende que se está frente a una de las causas de supresión de un Mu-

nicipio. Generalizando en la mayoría de las constituciones - de los Estados la causa más usual es la ineficacia de sus medios económicos o incapacidad económica, que lo constituye la carencia de bienes o elementos económicos con que solucionar sus gastos.

En la extinción de un Municipio, su territorio se debe incorporar al más inmediato, es necesario mencionar que algunas le yes hablan impropriamente de "anexar" un Municipio que desaparece a otros, cosa que parece incongruente, pues al desaparecer una entidad municipal o perder uno de sus elementos, queda sólo un remanente de él que es lo que se distribuye entre los demás.

### CONCLUSIONES

- 1.- El hombre siempre ha sentido la necesidad de agruparse, - para desarrollarse física e intelectualmente pero no siempre esta agrupación vecinal evoluciona para convertirse - en Municipio ya que necesita del apoyo de organismos superiores para poder subsistir. Roma crea al Municipio como forma de organización política, en la cual al pueblo sometido a Roma, se le reconocían ciertas libertades y autonomía para gobernarse, pero no todos los pueblos sometidos tenían las mismas prerrogativas.
- 2.- El Municipio en la península ibérica nace cuando aún formaba parte del Imperio Romano y subsiste inclusive a su caída, al repeler la invasión arábiga recobrando así el auge la institución municipal. Para evitar la presión --frabe los reyes de España cedieron grandes franquicias y privilegios a los fundadores de Municipios, consistentes en amplias facultades para autogobernarse. En Francia y gracias al permiso concedido por los reyes aparece el Municipio como medio para obtener garantía contra la arbitrariedad de los señores feudales, asegurar su libertad, obtener derechos y privilegios, el decaimiento de los Municipios en España y Francia se debió a la consolidación

y fortalecimiento del rey y al desinterés y apatía de los vecinos por conservar los derechos que habían obtenido.

- 3.- Como forma de organización, la institución municipal es - la de más arraigo y tradición histórica en México, se considera como el primer nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica más constante en el desarrollo político social de nuestro país.
- 4.- Como lo cito en el punto que antecede el Municipio es la forma idónea de organización política administrativa y división territorial que deben adoptar las entidades federativas, es un nivel de gobierno que surge como reclamo en nuestra Constitución Política en el artículo 115 el cual ha sufrido varias reformas en aras de fortalecer la institución municipal y de crear conciencia entre las autoridades para que se respete al Municipio otorgándole competencia plena para el desarrollo de sus atribuciones.
- 5.- Por sus características, la instancia municipal es la más propicia e idónea para el ejercicio de la democracia; por ello para fortalecerla se debe propiciar y garantizar su ejercicio en el Municipio cuyo fin principal es fortalecer la integración y solidaridad de sus vecinos a través de su participación, para alcanzar sus fines realiza actividades legislativas y jurisdiccionales, además de las administrativas.

6.- En la medida en que se acepte que el Municipio es un auténtico nivel de gobierno y no un simple órgano auxiliar de la administración pública, será el resultado en sus actividades a realizar que se mencionan en el punto anterior en virtud de que sus decisiones emanadas de normas jurídicas se plasmaran únicamente en los documentos denominados "Reglamentos" sino que podrían ser incluidas en preceptos de legalidad que redundarían en mayor eficacia para resolver los problemas de convivencia vecinal que actualmente apoyan al Poder Judicial Local, pero no al Municipio.

7.- Resulta axiomático que para que exista el Municipio debe contar con sus elementos inherentes a este, como son territorio, población y capacidad económica y para lograr sus propósitos y fines debe organizar perfectamente su hacienda, y otros factores no menos importantes como son su organización, estructuración y forma de gobierno municipal. Asimismo debe hacer de lado la gran dependencia política y económica que tiene en relación con el Estado, aumentar su capacidad de gestión y fomentar su creciente desarrollo en miras a sistemas modernos de financiamiento y así depender cada vez menos del Estado, volviéndose autosuficiente dentro del marco constitucional del artículo 115, estableciendo las bases y principios de una legislación municipal para la mejor convivencia y justicia social de los vecinos que conforman el Municipio.

**BIBLIOGRAFIA**

- Acosta Romero, Miguel; Teoría del Derecho Administrativo, Pág. 323.
- Albi, Fernando; Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico. Edit. Aguilar, Madrid, 1955.
- \_\_\_\_\_; La Reforma Municipal, México, 1955.
- Altamira, Rafael; Técnica de la Investigación en la Historia del Derecho Indiano. México, 1939.
- Becker, Jerónimo; La Política Española en las Indias. - Madrid, 1920.
- Casariego, J. E.; El Municipio y las Cortes en Imperio Español de Indias. Madrid, 1946.
- \_\_\_\_\_; Grandeza y Proyección del Mundo Hispánico. - Madrid, 1941.
- Cronau, Rodolfo; América. Historia de su Descubrimiento. Barcelona, 1982.
- D'Acosta y Esquivel, Julio; El Fuero del Municipio, breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional. Colección Estudios Jurídicos, Edit. Jus, México, 1948.
- De la Garza, Sergio Fco.; El Municipio; Historia, naturaleza y gobierno. Edit. Jus, México, 1947.
- Dublan, M. y Lozano J. Ma.; Colección de Leyes y Decretos. Pág. 197.

- Esquivel Obregón, Toribio; Historia del Derecho en México. Edit. Polis, 1938.
- Fraga, Gabino; Derecho Administrativo. México, 1944.
- García Oviedo, Carlos; Derecho Administrativo. Tomo I, - Madrid, 1943.
- González Ramírez, Manuel; Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I.
- Herculano, Alejandro; Historia de Portugal. Lisboa, 1848-1852.
- Jiménez Ottalengo, Regina, Moreno Collado, Jorge; Los Municipios de México. U.N.A.M., México, 1978.
- Kelsen, Hans; Teoría General del Estado. Barcelona, 1934.
- Labra, Rafael Ma.; Política y Sistemas Coloniales. Madrid, 1876.
- Méndez Cervantes, Oscar; La Restauración Municipal en México, México, 1942.
- Ochoa Campos, Moises; El Municipio; su evolución institucional. Colección de Cultura Municipal, Banobras, México, 1981.
- \_\_\_\_\_; La Reforma Municipal, México, 1955.
- Posada, Adolfo; El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna
- Preciado Hernández, Rafael; Apuntes de Cátedra de Filosofía del Derecho. México, 1945.
- Robles Martínez, Reynaldo; El Municipio. Edit. Porrúa, - S. A., México, 1987.

- Rodríguez, Jesús; Historia y Política del Municipio en México.
- Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S. A., México.
- Spencer, J. A.; Historia de los Estados Unidos. París, -- 1868.
- Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano. -- Ed. 1944, Pág. 141.
- Villegas Ayala, José; La organización Municipal en México. Tesis U.N.A.M., México, 1955.
- Zarco, Francisco; Historia del Congreso Extraordinario -- Constituyente 1856-1857, México, 1857.